المكتبة
الاقتصادية

موجز في المالية العامة

تأليف
الدكتور محمود رياض عطية
وكيل كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
وأستاذ المالية العامة بها
والمحامي بمحكمة النقض ومجلس الدولة

الطبعة الثالثة
١٩٦٣



دار المعارف بمصر

موجز في المالية العامة

تأليف

الدكتور محمود رياض عطية
وكيل كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
وأستاذ المالية العامة بها
والمحامي بمحكمة النقض ومجلس الدولة

الطبعة الثالثة
١٩٦٢



دار المعارف بمصر

مطبعة معهد دون بوسكو
تليفون ٢٧٥٩٣ بالإسكندرية

باب تمهيدى

§ ١ - مبادىء عامة

علم المالية العامة

١ — علم المالية هو العلم الذى يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالى للهيئات العامة ، وهو ذلك النشاط الذى تبذله تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الموارد الضرورية وفى إنفاقها للوصول إلى غاياتها ، وهى إشباع ما يعرف بالحاجات العـامة .

الحاجات العامة

٢ — كما تبدأ دراسة الاقتصاد السياسى من نظرية الحاجات الخاصة ، كذلك تبدأ دراسة علم المـاليـة العامة من نظرية الحاجات العامة (١) .

يقسم علماء الاقتصاد حاجات الإنسان إلى قسمين : حاجات فردية وحاجات جماعية . فالحاجات الفردية كالحاجة إلى الغذاء ، والحاجة إلى وقاية الجسم من التقلبات الجوية ، والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية ، يشعر بها الناس منفردين ، وهى مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان ، أما

---

(1) Einaudi, Corso di Scienza della Finanza, Torino, 1927. — Flora, Manuale di Scienza delle Finanze — Tangorra, Trattato di Scienza della Finanza, Milano 1915 — Barone, Studi di Economia Finanziaria, (Giornale degli Economisti, 1912)

الحاجات الجماعية كالحاجة إلى العدالة ، والحاجة إلى الحماية من اعتداء الآخرين فيشعر بها الناس مجتمعين ، أى بصفتهم أفرادا فى مجتمع .

من هذه الحاجات جميعا ، فردية وجماعية . ما يمكن إشباعه بواسطة الأفراد أو الهيئات الخاصة ، ومنها ما تقوم بقضائه هيئات عامة . فالحاجات التى من النوع الأول تسمى حاجات خاصة (Privés) ، أما الحاجات التى من النوع الثانى فيطلق عليها حاجات عامة (Publics) .

على أنه ينبغى أن نلاحظ أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية ، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية ، التى لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فان جميع الحاجات الأخرى ، وتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة ، وإشباع البعض الآخر قاصرا على الجهود الخـــــاصة .

ولما كان لا يوجد بين هذين النوعين من الحاجات أى الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة ، فان ما يعتبر حاجة عامة فى دولة ما ، قد يكون متروكا للجهود الخاصة فى دولة أخرى وفى نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامـــة قد يكون فى عصر مضى حاجة خاصة . وإذ [illegible] وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتمادا على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولذا يطلـق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات العـامة » على الحاجات التى تقـــوم

باشباعها هيئات العامة مهما كانت تلك الحاجات ، بهذا تختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى ، وفى نفس الدولة من عصر لآخر تبعا لاختلاف سياستها الاقتصادية والاجتماعية (١) .

الخدمات العامة

٣ — قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة لهذا السبب . والخدمات العامة نوعان :

(ا) — خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .

(ب) — خدمات عامة قابلة للتجزئة .

وهذه الأخيرة تشبه الخدمات الخاصة ، كالخدمة التى يؤديها الطبيب للمريض والمحامى لصاحب القضية فى : (١) قابليتها للتجزئة ، مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع . (٢) أن الانتفاع بها ودفع ثمنها اختيارى ، فمن يريد مثلا الانتقال من مكان إلى آخر مخير بين أن يركب سيارة ويدفع ثمن ما يقدمه مالكها له من خدمة على أساس المسافة التى تقطعها السيارة وبين أن يذهب على قدميه ولا يدفع شيئا .

أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بأنه لا يمكن تجزءتها إلى وحدات ولذا فهى غير قابلة للبيع .

وعدم قابلية الخدمة للتجزئة يرجع فى الغالب إلى طبيعتها ، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من

---

1) Sax E., Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887. - Graziani, A., Istituzioni di Scienza delle finanze, Torino, 1929.

الأمراض المعدية ، وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها ، ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب «فنى» ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة ، ودائمة من جهة أخرى ، فالأمن مثلا ينبغى أن يكون عاما أى شاملا لجميع الأفراد ، بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها من تلقاء نفسها جميع المقيمين على إقليمها ، وليس لأى فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه فى غنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، فالأمن ينبغى أن يكون دائما أى مستمرا ، وآية استمراره ألا يشعر أحد بحاجته إلى الحماية ، يضاف إلى هذا السبب الفنى الذى يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب «أخلاقى» ، ذلك أنه مما لا يستساغ أن تعرض خدمة العدالة أو الأمن للبيع والمزايدة .

وهناك خدمات ليس ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى ، فمن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجـــود القناطر (الكبارى) بعد مرات استعماله لها ، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الافضل أداء هذه الخدمة دون مقابل ، وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضرورى الالتجاء إلى وسيلة أخرى للحصول عـلى المـــوارد الضرورية للقيام بقضائها ، وهذه الوسيلة هى « الضريبة » ، وهى مساهمة اجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمد من عنصر الاجبار على التمتع بالخدمـــة ، وهـــذه

الخدمات تؤديها الهيئات العامة لأنها ، دون الهيئات الخاصة والأفراد ، تتمتع بسلطة الإلزام (١) .

المرافق العامة الأصلية المرافق العامة الاضافية

٤ — يطلق كتاب المالية العامة على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، كالدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي ، اسم « الخدمات العامة الاساسية » وعلى المرافق التي تقوم بها اسم « المرافق العامة الأصلية » وهي خدمات لا يمكن أن يعهد بها أصلا للجهود الخاصة ، وإلا أخلت الدولة بواجباتها الأساسية .

أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، كالمواصلات والتعليم ، ويطلق عليها اسم « الخدمات العامة الاضافية » ، وعلى المرافق التي تقوم بها اسم « المرافق العامة الاضافية » ، فهي خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ، ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذ كانت هناك مصلحة عامة تستدعيه ، كما لو احجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو قلت كفاءتها ، أو تقاضت لقاء الخدمة التي تؤديها أثمانا مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الأفراد بها .

ولما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص يجنون فائدة خاصة ، فيمكنهم أن يقدروا المنفعة التي تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها ، ومن الطبيعي أن تطالبهم الدولة بمقابل لها ، هذا المقابل يطلق عليه أحيانا « رسم » وأحيانا أخرى « ثمن عام » كما سنوضحه عند الكلام على الايرادات العامة .

---

(1) Ricci U., Science des Finances et Législation Financière (Cours de Doctorat 1933-34)

ففيما يتعلق بالتعليم مثلا قد يحجم الأفراد أو الهيئات الخاصة عن فتح المدارس ، أو ينشئون منها عددا غير كاف ، أو تقل كفاية القائمين بها ، أو يتقاضون أجورا مرتفعة تمنع عامة الناس من الانتفاع بها ، عندئذ تقوم الدولة بانشاء المدارس وتتقاضى من تلاميذها نظير الخدمة الخاصة التى تؤديها لهم « رسما » تسدد من حصيلته بعض تكاليف هذه الخدمة ، وتسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد .

٥ ـ والخدمات العامة الاضافية أقل فى الأهمية من الخدمات العامة الأساسية ولكن الدولة قد ترى أن خدمة عامة إضافية كالتعليم الابتدائى مثلا عظيمة الأهمية لتقدم المجتمع ، فترفعها إلى عداد الخدمات العامة الأساسية غير القابلة للتجزئة ، وبذلك يصبح التعليم الابتدائى إلزاميا ومجانيا وتدفع تكاليفه كلها من الضرائب ، وهذا ما يجرى الآن فى كثير من الدول بالنسبة إلى التعليمين الابتدائى والثانوى على الأقل .

الهيئات العامة

٦ ـ تشمل الهيئات العامة جميع الهيئات التى تمارس سلطتها على الاقليم وفى مقدمتها الدولة ، ثم تليها الهيئات العامة المحلية ، وأهمها المحافظة والمدينة ، وهى تختلف فيما بينها من حيث اتساع رقعة الاقليم الذى تقوم فيه بنشاطها ، ومن حيث الوظائف التى تمارسها ، ووسائلها فى الحصول على الموارد اللازمة لها ، والأغراض التى تنفق فيها هذه الموارد ، وعلاقتها المالية بغيرها من الهيئات العامة ، وهذه الفروق ثانوية فى أهميتها ، إذ لاتوجد فروق جوهرية بين مالية الهيئة المركزية ومالية الهيئات المحلية ، وتمارس الهيئات العامة المحلية نشاطها داخل الجزء من الاقليم

المحدد لها بتفويض من الدولة ، وفى الحدود التى ترسمها لها ، والخدمات التى تؤديها هذه الهيئات خدمات ذات صبغة محلية بوجه عام .

وفى الدول الاتحادية كالولايات المتحدة توجد فوق مالية الهيئات المحلية ومالية الولايات ، مالية الاتحاد .

ولما كانت الجمهورية العربية المتحدة تضم إقليمين هما سوريا ومصر فالى جانب مالية الجمهورية كانت توجد مالية كل من الاقليمين ، ومالية الهيئات المحلية بكل منها .

الدراسات المالية :

٧ — تحتاج الهيئات العامة لتأدية الخدمات إلى ايرادات ، وسعى تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الايرادات ، وانفاقها فى سبيل تأدية الخدمات يكون ما يعرف بوجه عام باسم « المالية العامة » .

فالمالية العامة تدرس نفقات الهيئات العامة وايراداتها وموازنتها بعضها ببعض .

والدراسات المالية متنوعة ، وهى قد تستهدف استخلاص القواعد والمبادى النظرية التى تحكم نفقات الهيئات العامة وايراداتها وقروضها وميزانيتها فتكون موضوع « علم المالية العامة » (١) وهو دراسة نظرية ، وقد تنصب على مجموع القواعد الوضعية أى القوانين واللوائح التى تتبعها دولة معينة فى وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وايرادات وقروض وميزانية فتكون موضوع « التشريع المالى » (٢) وهو دراسة عملية . وقد ترمى إلى دراسة الوقائع والحوادث

---

(1) Science des finances.

(2) Législation financière .

المالية الماضية فتكون موضوع « التاريخ المالى » وقد يقصد منها إحصاء الوقائع المالية التى يمكن عدها ، وترتيب الأرقام التى يحصل عليها ترتيبا يستطيع معه الباحث أن يلم بما بينها من علاقة ، فتكون موضوع « الاحصاء المالى » . وهذه الدراسات المتنوعة يؤثر بعضها فى بعض ، فعلم المالية يعتمد على التشريع المالى والتاريخ المالى والاحصاء فى استنباط قواعده العامة . كذلك يسترشد التشريع المالى فى وضع نصوصه بقواعد علم المالية و بالتاريخ والاحصاء الماليين .

والتشريع المالى فرع من فروع القانون العام الداخلى له مميزات القانون العام وضماناته ، غير أن له أيضا مميزاته الخاصة به . وهو يستمد أحكامه من الدستور ومن القواعد العامة للقانون الادارى ومن نصوص القوانين واللوائح المالية .

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم

٨ ـ لا تقتصر علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم الأخرى على علاقته بالقانون ، فان له علاقة وثيقة أيضا بالاقتصاد ، إذ يتكفلان بدراسة حاجات الناس ، كل منهما فى نطاقه الخاص به ، وكل منهما يؤثر فى الآخر ويتأثر به كما سنرى كثيرا أثناء دراستنا ، ومن الضرورى لدارس علم المالية العامة أن يكون ملما بأصول الاقتصاد ، إذ يستدعى البحث فيه معرفة كثير من النظريات الاقتصادية .

وقد بدأت المالية العامة كجزء من الاقتصاد فقسم آدم سميث مؤلفه عن « ثروة الأمم » إلى خمسة كتب خص المالية العامة بالكتاب الأخير منها ، وأطلق ريكاردو على مؤلفه فى علم الاقتصاد عنوان « أصول الاقتصاد السياسى والضرائب » وتبعها فى ذلك كثير من الكتاب ، ولكن المالية العامة انفصلت تدريجيا عن الاقتصاد لازدياد أهميتها ، وأصبحت موضوع دراسة مستقلة .

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد، وقد قال عنها العالم الانجليزى (Dalton) إنها تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة (١) .

وتؤثر المسائل المالية فى الشكل السياسى للدولة ، ومعظم الاصلاحات والانقلابات السياسية وليدة أسباب مالية ، فالنظام البرلمانى مثلا نشأ فى انجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة ، كذلك نشأ كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية .

ومن العلوم التى لها صلة وثيقة بالمالية العامة المحاسبة ، إذ يتطلب البحث فى كثير من المسائل المالية الالمام بقواعد المحاسبة والمراجعة ، كما هو الحال فى الضرائب مثلا .

كذلك تساعد معرفة علم النفس على توضيح كثير من مسائل المالية العامة التى لها اتصال بسلوك الانسان ، كالضرائب مثلا .

المالية العامة والمالية الخاصة

٩ — هناك عدة فروق بين مالية الفرد والهيئات الخاصة وبين مالية الهيئات العامة أهمها ما يأتى :

(١) تحدد الدولة نفقاتها أولا ثم تعين مقدار ما يلزمها من الايرادات بحيث تغطى النفقات ، ولذلك تدرج النفقات فى الميزانية قبل الايرادات ويجب فى الظروف العادية ألا تزيد الايرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة فى حاجة إليها .

---

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London 1948, p. 3.

أما الفرد فيقدر دخله أولا ، ثم ينفق فى حدود ذلك الدخل . ويرجع هذا الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، إلى أن الدولة أقدر من الفرد على زيادة مواردها بما تفرضه من ضرائب ، كما أن قدرتها على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ، فهى دائمة بخلاف الفرد ، وثقة المقرضين بها أعظم من ثقتهم بالأفراد ، ومع ذلك فهذا الفرق ليس مطلقاً ، إذ ولو أن للدولة سلطة واسعة فى زيادة إيراداتها ، إلا أن ذلك لا ينبغى أن يذهب إلى حد إرهاق الدخل القومى ، وكذلك الفرد إذا زادت نفقاته ولم يمكنه تخفيضها ، فانه يسعى فى زيادة دخله بزيادة ساعات عمله والتقليل من ساعات فراغه (١).

(٢) أن الباعث على إقدام الأفراد على الأعمال هو ما يترقبونه من فائدة مادية ، أما الدولة فان الباعث لها على قيامها بالمرافق العامة ليست الفائدة المادية فى الغالب ، بل اعتبارات أخرى ، كاتاحة فرصة الانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز ، ولذا فان الدولة قد تبذل خدماتها للافراد بأقل من تكاليفها .

(٣) أن اهتمام الدولة بالمستقبل وعنايتها به أكبر من اهتمام الفرد وعنايته به ، لأن الدولة دائمة بخلاف الفرد ، ولذلك فهى تقوم بأعمال لا يقدم عليها الأفراد ، لأنها لا تفيد سوى الأجيال المقبلة مثل غرس الغابات ومد السكك الحديدية فى البلاد الجديدة وأعمال الرى الكبرى ، كبناء السد العالى على نهر النيل .

§ ٢ - لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة (٢)

١٠ — تدرس المالية العامة النظم المالية ، ولما كان النظام المالى يفترض

---

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London, 1948, p. 17.

(٢) بعض المراجع

Ricca-Salerno; Storia delle dottrine finanziarie in Italia, 1899 — Cossa. L., Science des Finances, Paris, 1920;=

وجود الدولة ، فان المالية العامة كفن وكعلم لم يكن لها وجود قبل نشأة الدول .

وفى الدول القديمة كانت النظم المالية تعتمد إلى حد كبير على ما تدفعه الشعوب المغلوبة من جزية وعلى عمل الأرقاء الذين تستخدمهم الدولة ، وعرفت الحكومات القديمة الضرائب غير المباشرة على نقل ملكية الأراضى وعلى المعاملات التجارية ، وكان لمصر نظام ضرائب مباشرة وغير مباشرة منذ أيام الفراعنة ، كذلك عرفت الأمبراطورية الرومانية بعض أنواع الضرائب ، كالضريبة على التركات والضريبة على البيوع .

وقد بقيت بعض مؤلفات الكتاب اليونان والرومان مثل مؤلف كسينوفون (Xenophon) عن إيرادات أثينا ، كذلك يعثر الباحث على بعض التعليقات العرضية على المسائل المالية فى مؤلفات أفلاطون وأرسطو ، كما نجد تحليلا ونقدا للنظم المالية الرومانية فى كتابات المؤرخين والشراح الرومان .

المالية العامة قبل آدم سميث

١١ — لما سقطت الأمبراطورية الرومانية الغربية سنة ٤٧٦ ساد أوروبا الغربية عصر من الفوضى السياسية انتهى بالنظام المعروف بالنظام الاقطاعى ،

= pp. 14-34 — Gerloff, W., und Micsel, F.; Handbuch der Finanzxwissenschaft, I., Tuebingen 1926; pp. 185-309. — Gangemi, L.; Lineamenti di letteratura Finanziaria, Milano 1929. — Shirras, G. F.; Science of Public Finance, Vol. I, London 1936, pp. 13-41. — Li Calzi, A.; Storia e storiog[illegible] del pensiero finanziario, Cedam, Padova, 1960 : (Tome XII de la collection «Storia della finanza», dirigée par M. le Prof. Morselli).

حيث اختفت الدولة واختفت معهـا النظم الماليـة وامكان الدراسـة الماليـة العامة .

ومنذ القرن الحادى عشر نمت وازدهرت بعض المدن التجارية فى ايطاليا كفاورنسا والبندقية ، وفى شمال أوروبا كمدينة لوبيك وهامبورج وبريمن وكولونيا وحصلت على استقلالها من الأمراء الاقطاعيين وأصبحت دويلات حقيقية ، لها نشاطها الحكومى وإيراداتها. وبظهور هذه الدويلات ظهرت بعض المؤلفات عن المالية العامة فى تلك المدن ومن أهمها مؤلفات كارافا وبالميرى ، وجويتشـا رديني ، و جوتسـوليني ، وبوتـيرو (Carafa و Palmieri و Guicciardini و Gozzolini و Botero) فى ايطاليا .

وأدى ظهور الدول الكبرى فى أوروبا الغربيـة ، والامارات والملكيات فى أوروبا الوسطى إلى نشوء كثير من المسائل المالية وأخذت أهميتها فى الازدياد وأخـذ الكتاب فى بحثها ، فدرس جان بودان (Jean Bodin) الكاتب الفرنسى مصادر الايرادات العامة فى كتابه المعروف عن الجمهورية الذى نشره سنة ١٥٧٦ .

كذلك أدت سياسة التجاريين إلى ظهور عدة مؤلفات فى القرن السابع عشر عن رسوم الانتاج ، ومن أهم ما كتب فى ذاك العصر فى انجلترا كتاب السير وليم بيتى (Sir William Petty) الذى نشره سنة ١٦٦٢ عن الضرائب ومؤلفات جـون لوك ، ووليم تمبـل ، وشارلس ديفنانت (John Locke و William Temple و Charles Davenant) .

وفى أثناء القرن الثامن عشر ظهر كثـير من المؤلفات عن الماليـة العامة فى فرنسا وألمانيا والنمسا وانجلترا ، من أهمها كتـاب « مشروع عشور ملكيـة » « Projet d'une dixième royale » للـكاتب فـوبان

(Vauban) الذى نشره سنة ١٧٠٧ وانتقد فيه نظام الضرائب غير المباشرة فى فرنسا فى ذلك العصـــر ، كذلك اهـتم بواجيرت ومونتسكيو ، (Boisguilbert و Montesquieu) الفيلسوف الفرنسى المعروف بنظام الضرائب الفرنسى وقتئذ . وفى النصف الثانى من القرن الثامن عشر اقترح الكتاب الفيزيوقراطيون كينى ، وميرابو ، وتيرجـو (Quesnay و Mirabeau و Turgot) فرض ضريبة واحـدة على الأرض لتحل محل جميع الضرائب غير المباشرة التى كانت موجودة وقتئذ ؛ إذ كانو يعتقدون أن هذه الضرائب تنتقل ممن يدفعونها حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأرض.

أما فى المانيا فقد كان المؤلفون الذين كتبوا فى المالية العامة من وزراء ورجال حاشية أمراء وملوك دويلات وسط أوروبا ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل الفنية العملية المتعلقة بالحصول على إيرادات لملوكهم فعالجوا المالية العامة من الناحية الرسمية الادارية ، ولذا أطلق عليهم اسم الديوانيين (Kameralister) وعلى رأسهم فون يوستى (Von Justi) مؤلف كتـاب « علم تدبير شئون الدولة » سنة ١٧٥٥ « Staatswirtschaft » ، وكتاب «نظام المالية» سنة ١٧٦٦ « System des Finanzwesens » وفـــون ســـوننفلز (Von Sonnenfels) .

أما كتاب القرن الثامن عشر من الانجليز فقد وجهوا اهتمامهم نحو السياسة التجارية وكانت معالجتهم لمسائل المالية العامة عرضية ، ويعتبر السير جيمس ستيوارت (Sir James Steuart) خير من يمثلهم وقد نشر كتابه « مبادىء الاقتصاد السياسى » سنة ١٧٦٧ وناقش فيه الائتمان العام والضرائب ، ولم يلق هذا الكتاب نجاحا فى انجلترا ولكن كثيرا من الكتاب الألمان يقدرونه وبخاصة روشر (Roscher) .

آدم سمث والمذهب الانجليزى

١٢ - هاجم آدم سميث فى كتابه « ثروة الأمم » الـذى نشره سنة ١٧٧٦ مذهب التجاريين وقد خصص، كما سبق ذكر ذلك، الكتاب الخامس منه لمسائل الضرائب ، ولم يلبث كتابه أن أصبح أساسا لدراسة المالية العامة فى انجلترا وفى القارة الأوروبية ، وأبرز ما ساهم به هذا الكتاب فى علم المالية هو تأكيده لقواعد العدالة فى توزيع أعباء الضرائب ، كذلك أوضح سمث العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد ، وبين الآثار الاقتصادية لبعض الضرائب ولكنه لم يضع نظرية لراجعية الضرائب . وقد ناقش علماء الاقتصـاد مبادىء سمث المالية وعلقوا عليها فى كتاباتهم ، وأول من عنى بذلك منهم ريكاردو فى كتابه « أصول الاقتصـاد السيـاسى والضرائب » سنة ١٨١٧ حيث درس راجعية الضرائب واستقرارها، واشتهر بعد ذلك ماككالوش وجون ستيوارت ميـل وباستـابل وبيجـو (Mc Culloch و J. S. Mill و C. F. Bastable و A. C. Pigou) وقد اهتموا بنظريات توزيع الضرائب وراجعيتها ولكنهم لم يعنوا كثيرا بالنواحى التاريخية والاجتماعية والادارية للضرائب .

علماء المالية العامة من الفرنسيين

١٣ - اهتم كتاب القرن التاسع عشر من الفرنسيين بالنواحى النظرية للماليـة ، فنشر لروى بوليـو (P. Leroy Beaulieu) كتـابه عن المالية العامة سنة ١٨٧٧ ، كما نشر جيز (G. Jèze) كتاب « علم المالية » سنة ١٨٩٦، و اليكس (E. Allix) كتـابه سنة ١٩٠٧ وقد حاز الكتـابان الأخيران مكانة عالميـة ، ونشر ستورم (Stourm) كتابه عن الميزانية

سنة ١٨٨٩ ، ووجه العلماء الفرنسيون اهتمامهم منذ الحرب العالمية الأولى إلى مسائل الادارة المالية .

العلماء الألمان

١٤ ـ وقد ساهمت ألمانيا بقسط كبير فى الأبحاث الخاصة بالمالية العامة أثناء القرن التاسع عشر ، ونشر عدد من المؤلفات فى أوائل ذلك القرن وكانت كلها متأثرة بآراء آدم سمث وريكاردو ، من أهمها كتاب راو (Rau) الذى نشر سنة ١٨٣٢ : أصول علم المالية « Grundsaetze der Finanzwissenschaft » ولم يقتصر هؤلاء الكتاب على معالجة موضوع الضرائب ، بل عالجوا أيضا مسائل النفقات العامة والقروض والائتمان .

وفى منتصف القرن التاسع عشر درس علماء المذهب التاريخى المالية العامة مع غيرها من الموضوعات الاقتصادية ، فدرسها شمولر وشيفل (Schaeffle و Schmoller) بصفة تبعية ، ولكن كثيرا من تلامذتهم قضوا حياتهم فى البحث فى تاريخ الضرائب ، قديمها وحديثها ، ونشروا أبحاثهم فى مجلة المجموعة المالية « Finanz Archiv » . بهذا الاتجاه التاريخى افترق الكتاب الألمان عن آدم سمث فى دراستهم للمالية العامة كما افترقوا عنه أيضا فى دراستهم لها على أنها فرع من علم السياسة ، وأهم من فعل ذلك فون شتاين (Von Stein) ، لذلك رجعوا إلى العلماء الديوانيين أكثر من رجوعهم إلى آدم سمث ، وأخيرا اهتموا تحت تأثير أدولف فاجنر (Adolf Wagner) بالنواحى الاجتماعية للمالية العامة ، وقالوا باستخدام الوسائل المالية لتحقيق الاصلاحات الاجتماعية.

العلماء الايطاليون

١٥ ـ واشتهر فى أواخر القرن التاسع عشر والربع الأول من القرن

العشرين العلماء الايطاليون . وهم متأثرون بالكتاب الألمان الذين تتلمذوا عليهم ووجهوا قسطا كبيرا من عنايتهم نحو الدراسات التاريخية، والنواحي الاجتماعية للضرائب . كما تأثروا بآراء العلماء النمساويين من أصحاب مذهب التحليل الحـــدى .

وتمتاز مؤلفات الايطاليين فى هذه الفترة بالوضوح والتوفيق بين آراء التقليديين الانجليـز والفرنسيين ، وآراء التاريخيين الألمـان، والحديين النمساويين والانجليز والفرنسيين .

ومن أهم من كتب فى المالية العامة من الايطاليين كوســا (Cossa) ونشر كتابه فى المالية العامة سنة ١٨٧٦، وريكاسالرنو (Ricca-Salerno) ونشر كتابه « علـم المالية » سنة ١٨٨٨ ودى فيتى دى ماركـو (De Viti de Marco) سنة ١٨٨٨ و ماتزولا (Mazzola)سنة ١٨٩٠ و نيتى (Nitti) سنة ١٩٠٣ واينا ودى (Einaudi) سنة ١٩١١ و تانجورا (Tangorra) سنة ١٩١٥ و جراتسيانى (Graziani) سنة ١٨٩٧ كذلك نشرت عـدة مؤلفات تعالج موضوعات خاصة فى المالية العامة وعلى الأخص الضرائب ، كما نشرت مجلة الاقتصاديين «Giornale degli economisti» عـــدة أبحاث ومقالات .

العلماء الهولنديون والسويديون

١٦ — ومن أشهر علماء المالية العامة من الهولنديين بيرسون (Pierson) : (١٨٣٩ — ١٩٠٩) . وكان أستاذا للاقتصاد فرئيسا لبنك هولاندا فوزيرا للمالية ثم رئيسا لوزارة هولندا ،وقد جمع بين تمكنه من النظريات الماليـــة الانجليزية والأوربية والامريكية وبين الخبرة العملية . وله آراء قيمة فى نظرية المقدرة التكليفية وفى الضريبة التصاعدية . ومن رأيه معالجة هذه الموضوعات باستعمال الرياضة .

ومن هؤلاء العلماء كوهين ستيوارت(Cohen Stuart : ١٨٥٥—١٩٢١) وله آراء فى المقدرة التكليفية فيقول بأن العدالة الضريبية تتحقق إذا ترتب على دفع الضريبة حرمان المكلف من قدر من المتعات يتناسب مع مجموع المتعات التى يحصل عليها ، بعد طرح الجزء اللازم لحاجاته الضرورية .

ومن أشهر من كتب فى المالية العامة من الكتاب السويدين : ويكسل ولندال وييجر (Jaeger, Lindahl, Wicksell) .

العلماء الأمريكيون

١٧ — لم يساهم الكتاب الأمريكيون حتى أواخر القرن التاسع عشر فى المالية العامة بما يستحق الذكر . ثم ظهرت منذ سنة ١٨٨٧ حتى سنة ١٩٠٠ ستة مؤلفات هامة ، نلمس فى ثلاثة منها أثر المذهب الانجليزى . وهى كتاب « الديون العامة » ،الذى نشر سنة ١٨٨٧ « وعلم المالية» سنة ١٨٩٨ وكلاهما لآدمز (H. C. Adams) و«الضرائب علما وعملا» لدافيد ويلز (David A. Wells سنة ١٩٠٠ ، أما الثلاثة الأخرى فيظهر فيها أثر العلماء الألمان وهى كتاب « الضرائب فى الولايات والمدن الأمريكية » ومؤلفه إلى (R. T. Ely) سنة ١٨٨٨ « ونقل واستقرار الضرائب » و « الضريبة التصاعدية » ومؤلفها إدوين سليجمان (Edwin R. A. Seligman) وظهر الأول سنة ١٨٩٢ والثانى سنة ١٨٩٤ ، وقد اهتم المؤلف فيها بالنواحى التاريخية والاجتماعية للضرائب .

ومع ذلك لم يتغلب أى المذهبين الانجليزى أو الألمانى فى الولايات المتحدة إذ اضطرت ظروف تلك الدولة علماء المالية فيهـا إلى الاهتمام بمالية الولايات والهيئات المحلية ،ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل العملية فاقتربوا بذلك من العلماء الديوانيين ، وقد اهتموا منذ منتصف العقد الرابع من القرن الحالى ببحث الآثار الاجتماعية والاقتصادية للنفقات العامة والضرائب والقروض .

علماء العرب والدراسات المالية

١٨ — من أبرز الآثار التى تركها العرب فى الدراسات المالية كتاب الخراج لأبى يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصارى المتوفى سنة ١٨٢ هجرية، وكان قاضى القضاة فى خلافة هارون الرشيد، وضعه جوابا على أسئلة وجهها إليه الخليفة فيما ينبغى عمله لانتظام جباية الخراج وغيره من موارد بيت المال وقد أجابه على كل سؤال منها جوابا مفصلا أرشده فيه إلى أفضل الأساليب وأعدلها فى الجباية والانفاق وضمنه أبحاثا مستفيضة عما سأله من امور .

وممن عالجوا بعض نواحى الدراسات المالية وبخاصة مسائل الجباية : ابن خلدون فى تاريخه المعروف ، وقدامة بن جعفـــر فى كتاب الخراج ، وابن خردازبه فى كتاب المسالك والممالك .

§ ٣ ـ الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة

الفكرة التقليدية للمالية العامة

١٩ — تطورت المالية العامة تطوراكبيرا خلال الثلاثين سنة الأخيرة . ولم يلحق التطور وسائلها الفنية فحسب ، وانما لحق فكرة المالية العامة نفسها ، وأهدافها .

وهذا التطور ليس سوى نتيجة وصدى لتطور الدولة ذاتها ، فعلم المالية العامة التقليدى، كما شرحه الكتاب التقليديون أمثال ليون ساى (Leon Say) و جاستون جيز (G. Jèze) كان يرتبط بالدولة الحرة التى سادت أثناء القرن التاسع عشر ، والتى كانت لاتحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف، وتحجم عن التدخل فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية ، فلما أصبحت الدولة ترى من واجبها التدخل فى الاقتصاد القومى لتوجيهه ، بل ولادارته

سعيا وراء تحقيق مصلحة الجماعة ، كان لابد من تغير فكرة المالية العامة وأهدافها ووسائلها .

وطبقاً للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأساسية للمالية العامة ، التى يجب عليها أن تكتفى بها ولا تتعداها إلى غيرها ، هى مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة ، وتوزيع تلك الأعباء على أفراد الجماعة توزيعا عادلا . إذ مهما كانت الوسيلة المستعملة لتغطية الأعباء العامة ، فانها تنتهى فى آخر الأمر باقتطاع جزء من ثروات الأفراد ، وهذا واضح بالنسبة للضريبة والرسم ، وأقل وضوحا بالنسبة للقرض ، على أننا إذا أمعنا النظر لوجدنا أن الأمر لا يختلف بالنسبة للقرض أيضا ، لأن المبالغ التى تقترضها الدولة يجب سدادها ، كما ينبغى دفع فوائد عنها للمقرضين ، والضريبة هى التى تمد الدولة بالمبالغ اللازمة لسداد القرض وفوائده . فالقرض ينتهى أيضا إلى الضريبة ، وهو أيضا طريقة لتوزيع الأعباء العامة .

وقد تلجأ الدولة للتضخم لسداد نفقاتها ، ومع ذلك فالالتجاء إلى التضخم لم يخرج عن كونه وسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، ولكنه وسيلة تصيب الأفراد دون تمييز .

وتوزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعا عادلا مبدأ من المبادىء الأساسية للمالية العامة التقليدية ، وقديما كانت الطبقات التى بيدها مقاليد الأمور ترهق بالضرائب غيرها من الطبقات ، وقد جاهد الناس طويلا لإقرار مبدأ التوزيع العادل للأعباء العامة ويمكن القول بأن الهدف الأساسى من النظم البرلمانية هو توزيع الأعباء العامة توزيعا عادلا ، ولهذا السبب لم تقر الفكرة التقليدية للمالية العامة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، لأنه لا يتفق مع مبدأ المساواة فى تحمل تلك الأعباء .

والخلاصة أن علم المالية العامة طبقاً للفكرة التقليدية يقتصر على البحث فى كيفية تغطية الأعباء العامة ، وفى توزيعها توزيعا عادلا على جميع أفراد الجماعة

على قدر المستطاع ، وعلة وجوده هى ضرورة حصول الدولـة على الأموال اللازمة لقضاء الحاجات العامة وواجبها فى توخى العـدالة فى الحصول على هذه الأموال .

والفكرة التقليدية للمالية العامة ،كما سبق القول ، تضيق من وظائف الدولة ، وقد قصر آدم سميث تلك الوظائف عـلى الدفاع الخـارجى ، وحفـظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، والقيام ببعض الأشغال العامة الأساسية كانشاء الطرق ، التى لا يقدم عليها الأفراد لأنها لاتغل ربحا مع ضرورتها لحياة الجماعة ، وفيما عدا ذلك يجب على الدولة أن تترك الأفراد أحرارا ليسعوا وراء مصالحهم الخاصة بالطريقة التى يرون أنها أكثر جدوى ، ينافس كل منهم برأس ماله وعماله رأس مال غيره وعمله ، فردا كان أم جماعة وينبغى على الأخص ألا تحاول الدولة أن توجه رؤوس أموال الأفراد أو عملهم نحو الأعمال التى ترى أنها تلائم أكثر من غيرها مصلحة المجتمع ، لأن الدولة فى اعتقاده إذا حاولت ذلك تعرضت لأخطاء عديدة .

وقد أخذ اتباع آدم سمث وغيرهم من رجال السياسة فى ذلك العصر بفلسفته ، وضيقوا من وظائف الدولة ، فقال ساى (Say) إن أفضل الانفاق ما قل مقداره ، وأحسن الضرائب أقلها مبلغا ، وقال بعض رجال السياسة السير هنرى بارنل (Sir Henry Parnell) إن أى قـدر بسيط من النفقة يصرف فيما لا تدعو إليه ضرورة ملحـة من حفـظ النظام العـام أو حماية الوطن من العدوان ، إسراف لا مبرر له ، وعبء ظالم على الشعب . كذلك حبذ السياسى الانجليزى جلادستون (Gladstone) ترك الأموال بين يدى الأفراد يثمرونها ، بدلا من أن تأخذها الدولة منهم بواسطة الضرائب لأن استعمالها للأموال استعمال غير منتج أو فى وجوه الاسراف .

٢٠ — على أنه أثناء الحرب العالمية الأولى (١٩١٤— ١٩١٨) أخذت الدولة تتدخل فى المجال الاقتصادى ، وقامت بأعمال على درجة من الخطورة

كتوزيع المواد بالبطاقات ، والرقابة على الأسعار وعلى الأجور وغير ذلك. مما لا يتفق مع نظام المشروع الحر ، ولكن الدولة فى ذلك الوقت كان لديها من الوسائل الفنية والمعلومات الاقتصادية ما مكنها من التوسع فى وظائفها توسعا كبيرا ، على عكس ما كان عليه الحال أثناء القرنين الثامن عشر والتاسع عشر

وقد ترتب على الفكرة التقليدية للمالية العامة نتيجتان هامتان هما :

(١) أن حجم الميزانية (أى مقدار النفقات والايرادات) ينبغى أن يكون أقل ما يمكن .

(٢) أن توازن الميزانية سنويا قاعدة يجب احترامها احتراما تاما .

الفكرة الحديثة للمالية العامة

٢١ – تلك هى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقد تغيرت بعد ذلك وحلت محلها الفكرة الحديثة ، وخاصة بعد الكساد الكبير الذى حدث فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى (١٩٢٩ – ١٩٣١) .

مما لا يخفى أن أى نظام مالى له تأثيره على العناصر الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وكل اجراء مالى يؤثر عند التطبيق فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، كما يتضح من الأمثلة التالية :

هناك ، كما سنرى ، نوعان من الضرائب : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، والدولة قد ترى ، عند ما تحتاج إلى الأموال ، أن تلجأ إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة جبايتها ، وصعوبة التهرب منهـــا إذ لا يشعر الأفراد بها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة ، على العكس من الضرائب المباشرة ، ولكن الضرائب غير المباشرة تصيب الأفراد بغير تمييز ، فلا تأخذ فى الاعتبار غنى من يدفعها أو فقره ، ولذا فان عبأها يكون أشد على الفقــير منه على الغنى ، لأن كلا منها يدفــع نفس المبلــغ بيــنما الأول أقـــل مالا من الثانى ، ولذلك فان كل زيادة فى الضرائب غير المباشرة تقلل من القدرة

على الاستهلاك بالنسبـــة للطبقات الشعبيـــة ، وتزيد حالتهم سوءا ، من ذلك نرى أن الاجراء المالى البحت كان له أثره على التوازن الاجتماعى فزاد من اختـــلاله ؛

كذلك قد ترى الدولة زيادة الضرائب أثناء فترة الكساد لتزيد من ايراداتها وتقلل من العجز فى ميزانيتها ، ولكن هذه الزيادة تزيد من تكاليف انتاج المشروعات ، وتؤخر بالتالى الخروج من مرحلة الكساد ، من ذلك نرى أن الاجراء المالى البحت كان له أثره على التوازن الاقتصادى فزاد من اختلاله .

كان ذلك هو الحال دائما ، لكل إجراء مالى تأثيره فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، على أن هذا التأثير لم يبلغ فى الماضى من القوة ما يجعله بارزا واضحا ، نظرا لقلة ما كانت تستوعبه النفقات العامة من الدخل القومى ، فقبل الحرب العالمية الأولى كانت النفقات العامة فى الولايات المتحدة ـ ٦٥٠٪ من الدخل القومى ، ولم تزد على ١٠٪ منه خلال السنوات من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٩ ؛

أما اليوم فقد أصبح هذا التأثير أشد قوة وأكثر وضوحا مما كان عليه ، إذ أخذ مقدار النفقات العامة وبالتالى حجم الميزانية يزداد كثيرا . فبلغت النفقات العامة فى سنة ١٩٣٦ : ٢٤٪ من الدخل القومى فى انجلترا و ٢٧٪ منه فى فرنسا ثم ارتفعت فى سنة ١٩٤٨ إلى ٣٤ ٪ و ٣١ ٪ فى كل منهما على التوالى.

وأسباب تلك الزيادة كثيرة كما سنرى ، وأهميتها كبيرة ، وقد ترتب على ضخامة الميزانيات فى العصر الحاضر أن اشتد تأثير المالية العامة فى حياة الجماعة الحديثة ، كما أخـــذ تأثير زيادة الضـــرائب عـــلى التوازن الاقتصادى والاجتماعى يظهر بوضوح للرأى العام ، وعلى الأخص للفنيين ، مما دعا إلى الاهتمام بها عند وضع الميزانية ، بحيث تراعى الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الاعتبارات المالية . ومع هذا التطور أخذت الفكرة الحديثة للمالية العامة فى الظهور . إذ رأى رجال الاقتصاد والمصلحون الاجتماعيون إمكان الاستعانة

بالنظام المالى لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية بحتة ، بهذا جعلوا من المالية العامة شيئا فشيئا أداة للتدخل الاقتصادى والاجتماعى مما بدل الفكرة التقليدية للمالية العامة ووسع من أهدافها .

بدأ هذا التحول بعدم إقرار القوانين المالية المختلفة إلا بعد دراسة آثارها ، ثم امتد بعد ذلك إلى استعمال الوسائل المالية لبلوغ أهداف غير مالية ، ومن هذا القبيل ما فعله كثير من دول أوروبا الغربية المهددة بانخفاض عدد سكانها من فرض ضرائب على العزاب وعلى المتزوجين الذين لم ينجبوا أولادا ، وفرض ضرائب خاصة على الشركات الكبيرة ، للحد من التركز الرأسمالى الذى يؤدى إلى اختفاء المشروعات المتوسطة والصغيرة ، ورفع سعر الضرائب على الدخول والثروات الكبيرة للتقليل من التباين بين الطبقات ، ووضع الميزانية بحيث تساير الدورة الاقتصادية ، وقد بلغت تلك السياسة ذروتها فى الاتجاه إلى جعل تحقيق العمالة الكاملة والأمن الاجتماعى الهدف الأساسى للميزانية العامة .

وجدير بالذكر أن استعمال الوسائل المالية فى بلوغ أهداف غير مالية لم يكن أمرا جديدا على المالية العامة ، فقد استعملت الضرائب الجمركية منذ عهد بعيد بقصد حماية الانتاج القومى ، على أن هذا الاتجاه لم يتوسع فيه حتى الحرب العالمية الأولى . وكان الكساد الكبير الذى حدث بعد سنة ١٩٢٩ والذى لم يسبق له مثيل فى العصر الحديث فى شدته وطول بقائه هو الذى دفع بالمالية العامة شوطا بعيدا فى الاتجاه الجديد ، وزعزع الاعتقاد فى جدوى للمبدأين التقليديين السابق ذكرهما وهما مبدأ التقليل من النفقات العامة إلى أقل حد مستطاع ، ومبدأ المحافظة على توازن الميزانية سنويا .

وكان الكتاب التقليديون يفترضون مجتمعا يسوده التوظيف الكامل للعمل ورأس المال ، فلم يرسموا سياسة للضرائب والنفقات يراعى فيها أثرها المضاد للدورة الاقتصادية ، وليس معنى ذلك أنهم لم يفطنوا إلى أثر الانفاق العام على الاقتصاد القومى ، لأن طلب الدولة يعتبر جزءا من للطلب الكلى

للسلع والخدمات ، وهو بهذا يؤثر على نوع ومقدار السلع المنتجة ، وعلى ظروف التوظيف . ولكنهم أنكروا أن يزيد الانفاق العام من حجم التوظيف فوصف باستابل (Bastable) الفكرة القائلة بأن النفقات العـامة تزيد من التوظيف بأنها بعيدة عن الحقيقة ، لأن ما تأخذه الدولة ، على حد قوله ، من أموال الأفراد لتغطية النفقات ، كان لابد من أن يستعمله الأفراد فى استئجار العمال وفى شراء السلع ، ولكنه لم يفطن إلى أن الأفراد قد يمسكون تلك الأموال ، ولا ينفقونها (وهو ما يحدث أثناء مرحلة الكساد) وإذا كانت هناك موارد معطلة للعمل ورأس المال ، فان الأموال التى تحصلها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب والقروض وتنفقها ، تضيف إلى الطلب الكلى وتزيد من فـرص التوظيف ، كذلك لم يبحث حالة تمويل الدولة نفقاتها عن طـريق خلق قوة شرائية جديدة وليس عن طريق الضرائب .

ويرجع هذا الخطأ بالأخص إلى فرض وجود العمالة الكاملة ، ذلك أن النظرية التقليدية الخاصة بمستوى العمالة تهمل ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الاقتصادية فى الدول الرأسمالية المتقدمة فى الصناعة ، وهـى ظاهـرة البطالة الاجبارية ، لأنها ترى أن النظام الاقتصادى متى وصل إلى مستوى العمالة الكاملة فانه يعمل من تلقاء نفسه على المحافظة عليه ، بحيث إذا حدث انحـراف عن ذلك المستوى قامت عوامل آلية باعادته إليه . وأن ظهور البطالة فى الحياة الاقتصادية ليس إلا نتيجة عدم مرونة تلك العوامل الآلية مما يعوق النظـام الاقتصادى عن العودة إلى مستوى العمالة الكاملة فى فترة وجيزة ، وبينت النظرية التقليدية أن أهم مصادر تلك العوائق هو عدم مرونة الأجور الحقيقية للعمال . إذ أن الأجر الحقيقى للعمال كثيرا ما تنقصه الحساسية اللازمة لمسايرة حالة العمالة فى الدولة ، وبنت على ذلك أن البطالة التى تنشأ فى النظام الاقتصادى عادة بطالة اختيارية ، ترجع إلى رفض العمال العمل بالأجر الحقيقى المنخفض الذى يحقق لهم مستوى العمالة الكاملة .

كان ذلك هو الاعتقاد السائد حتى كانت أزمة سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ وأصابت البطالة الأعداد الهائلة من العمال ، مما أفقد الثقة فى مقدرة الاقتصاد على التوازن الذاتى الذى تقول به النظرية التقليدية ، وقد تكفل كينز (J. M. Keynes) بدحض تلك الآراء فى كتاباته وبخاصة فى مؤلفه المسمى « بالنظرية العامة » ، وقال بأن الادعاء بأن الأعداد الهائلة من العمال الذين كانوا فى حالة بطالة أثناء أزمة سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ كانوا من الممتنعين عن العمل بأقل من أجر حقيقى معين ، ادعاء لا يقوم على أساس وأنه لا يمكن لذلك اعتبارهم فى حالة بطالة اختيارية .

ولكى يفسر كينز ظاهرة البطالة الاجبارية وضع نظرية فى العمالة أوردها فى كتابه « النظرية العامة » المشار إليه ، تتلخص فى أن المستوى العام للعمالة يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعلى فى الدولة . فاذا كان ذلك الطلب كافيا لاستيعاب القوى العاملة التى تعرض فى السوق بأجر معين تحققت لتلك الكمية من العمل حالة العمالة الكاملة ، وإلا ظهرت البطالة الاجبارية ، ولما كان الطلب الكلى الفعلى يتكون من الطلب الكلى على الاستهلاك والطلب الكلى على الاستثمار والطلب الحكومى على السلع والخدمات ، وكان الطلب على الاستهلاك ثابتاً تقريبا ، على عكس الطلب على الاستثمار فانه سريع التغير ، وضح الدور الذى يجب على الدولة أن تقوم به لتعويض التدهور فى الطلب الكلى على الاستثمار. بهذا التحليل وضع كينز الأساس النظرى للنصائح العملية التى أبداها كثير من الاقتصاديين أثناء أزمة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ ، والتى تتلخص فى أن تقوم الدولة بمشروعات عامة لبعث الانتعاش فى الاقتصاد القومى ، وبدأت الأنظار تتجه نحو السياسة المالية باعتبارها وسيلة لمكافحة البطالة وإشاعة الاستقرار فى الاقتصاد القومى للبلاد المتقدمة صناعيا . .

وقد سبق علماء الاقتصاد السويديون أمثال ميردال ، وأولان ، ولندال

(Lindahl و Ohlin و Myrdal) كينز فى آرائه وإن لم يكتب لمؤلفاتهم الذيوع والانتشار لكتابتها باللغة السويدية .

أثرت الآراء السابقة فى السياسة المالية لمعظم الدول ذات الاقتصاد المتقدم ، فأخذت تزيد أو تقلل من نفقاتها العامة إلى الحد الذى تتحقق عنده العمالة الكاملة ، وذلك بالتوسع فى الاستثمارات العامة عند هبوط الاستثمارات الخاصة ، والتضييق منها عند زيادة هذه الأخيرة . كما زادت من الانفاق على الخدمات الاجتماعية .

كذلك قام كثير من الدول الناشئة أو المتخلفة التى تريد استكمال نموها الاقتصادى ، بمشروعات للتنمية الاقتصادية ، وتحسين ظروف المعيشة ، وتتخذ هذه المشروعات شكل خطط تنفذ فى عدد معين من السنين كخمس أو ست أو عشر سنوات ، وتحتوى على تدابير اقتصادية ومالية واجتماعية تهدف إلى زيادة القوى الانتاجية ، وتحسين مستوى المعيشة .

ولم يقتصر هذا الاتجاه الجديد نحو التوسع فى وظائف الدولة على النطاق الداخلى . بل تعداه إلى النطاق الدولى ، فجاء فى المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة الموقع عليه فى سان فرنسسكو فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٥ ، أن الأمم المتحدة تعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب العمل المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

كذلك نجد تأكيدا للأهداف الجديدة للدولة فى قرارات عدة مؤتمرات كمؤتمر التجارة والعمالة الذى عقدته الأمم المتحدة فى هافانا بكوبا من ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، إلى ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ .

ادت هذه الأهداف الجديدة للدولة إلى اختفاء الفكرة التقليدية التى كانت تتطلب من الدولة أن تبقى على الحياد بالنسبة للحياة الاقتصادية ، فقد أصبح

على الدولة الحديثة واجبات هامة يستلزم القيام بها نفقات طائلة وايرادات كبيرة ، حتى لا يمكن الكلام الآن عن حياد السياسة المالية للدولة ، طالما كانت النفقات العامة تستوعب ما يتراوح بين ثلث الدخل القومى ونصفه . وان مايميز المرحلة الحاضرة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية عن المرحلة السابقة هو أن الأفراد الآن لا يوافقون فقط على أن للمالية العامة تأثيرا على الاقتصاد، وانما يسعون إلى الحصول على هذا التأثير عمدا عن طريق السياسة المالية .

ولم تعد ميزانية الدولة ميزانية مالية فحسب ، هدفها الوحيد الاذن بجباية الضرائب لتغطية النفقات العامة ، ولكنها أصبحت ميزانية اقتصادية ، هدفها تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومى نحو أهداف الدولة التى ترسمها فى خطة اقتصادية عامة .

٢٢ – وخلاصة القول إنه بينما تعالج المالية العامة التقليدية المشاكل المالية منفردة عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة ، تعالجها المالية العامة الحديثة وسط هذه المشاكل ، وبينما تهتم المالية التقليدية بالتوازن الحسابى بين ايرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم المالية الحديثة بالتوازن العام للحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وترى أن توازن الاقتصاد القومى فى مجموعه قد لا يتحقق ، فى بعض الظروف ، إلا على أساس عجز فى ميزانية الدولة ، وهى النظرية المعروفة باسم « نظرية العجز المقصود » (وسنعود إليها عند الكلام على الميزانية فى القسم الرابع من هذا الكتاب) على أن هذه النظرية لا تعنى أن يكون بالميزانية عجز دائم ، أو أن كل عجز فى الميزانية مفيد ، ولكنها تعنى أن العجز وسيلة فى أحوال معينة لتحقيق التوسع الاقتصادى ولحل الأزمات إذا أحسن استعماله .

§ ٤ - بعض المراجع الأجنبية فى علم المالية العامة والتشريع المالي

٢٣ – باللغة الفرنسية :

Allix. E.; Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, 6e éd. Paris, 1931.

Baudhuin, F.; Précis de finances publiques, 2 vols. Bruxelles 1958 et 1949.

Boucard et Jèze; Eléments de la science des finances, 2 vol 2e éd. 1902.

Delbez, L.; Eléments des finances publiques, Paris; 1955.

Duverger, M.; Institutions financières, Paris, 1956.

Jèze, G., Tr. de sc. des finances: Le budget 1910.

Jèze G.; Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française 5e ed. Paris 1912. — (en 1 vol.)- 6e éd. en 3 vols.; I: Théorie générale du budget 1922; II: Dépenses publiques et théories générales du crédit public 1925.; III: La techinque du crédit public 1925.; Nouvelle éd.; 1931.

Laferrière J. et Waline M.; Traité élémentaire de science et de législation financières, Paris, 1952. (Budget. Revenus.

Trotabas, L.; Précis de science et de législation financières, 11e éd. 1954.

Vedel. G.; Cours de législation financière, 1955.

ومن الكتب المترجمة إلى الفرنسية :

Nitti, F.: Principes de science des finances, 2 vols, 1928
Wagner, A.; Traité de la science des finances, 5 vols. 1913

ومن مؤلفات المالية العامة الحديثة :

Angelopoulos, A.;L'Etat et la prospérité sociale; nouveaux principes des finances publiques.

Ardant, Problèmes financiers contemporains, 1949.

Barrère, A.; Politique financière, 1959.

Baudhuin. F.; Les théories modernes en matière de finances publiques, 3e éd. Louvain, 1944.

Devaux, G ; La comptabilité publique, T. I, 1957.

Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financières, 4 vols.: I.: Revenu, capital et impôt, 4e éd. 1950. — II. : Dette publique et richesse privée. 3e. éd. 1948 — III: Budget et Trésor, 3e éd., 1948. — IV : Législation fiscale et documents financiers 3e éd., 1948. — 5e éd. I : Théorie économique et psychologique des finances publiques, 1956. — II: Economie du système fiscal français, national et local, 1954.

Laufenburger, H.: Finances comparées. Etats-Unis, France, Grande Bretagne, U.R.S.S. 2e éd. 1951.

Lauré, M.; Traité de politique fiscale, 1956

Marchal J.; Rendements fiscaux et conjonctures, 1942.

Masoin, M.; Théorie économique des finances publiques, Paris, Bruxelles, 1946.

Trotabas, L.; Institutions financières, 1960. — Science et technique fiscales, Paris 1960.

٢٤ — باللغة الانجليزية :

ا — مؤلفات انجليزية . :

Dalton, H.: Principles of Public finance, 4th ed. London 1954.

Hicks, U.; Public Finance, London (2nd. ed.) 1951

Hicks, U., British public finances, their structure and development (1880 - 1952), London, 1954.

Pigou, A. C.; A Study in Public Finance, London.

Prest, A. R.; Public finance in theory and practice, London, 1960.

Robinson, M. E.; Public Finance, London, 1923.

Shirras, G. Findlay; Science of Public Finance. 2vols. 3rd.ed. 1936.

Stamp, Sir J.; The Fundamental Principles of Taxation, London, 1936

ب — مؤلفات أمريكية :

Allen, E. D. and Brownley, O. H.; Economics of public finance, N.Y. 1953.

Bator, F.; The question of government spending, New York.

Buehler, A. G.; Economics of public finance 3rd ed. N.Y. 1948.

Due. J. F.; Government finance, an economic analysis (Homewood Ill) 1954.

Groves, H. M.; View points of public finance, 3rd ed. N.Y. 1948. — Financing government 3rd ed. N.Y. 1950.

Howard, M S.; Principles of Government Finance. Chicago, 1940.

Jensen, J. P.; Problems of Public Finance, New York, 1924.

Lutz: H. L.; Public finance.

Mills, M. C.; and Starr, G. W.; Readings in Public Finance, New York 1932.

Musgrave, R. A.; The Theory of Public Finance, N.Y. 1959.

Plehn, Public finance.

Seligman. E. R. A.; Studies in Public Finance, New York, 1925 — Principles of Fiscal Science.

Shultz; American Public Finance, N.Y 1948

Shultz, W. J. & Harris; C. L.; American public finance, 6th. ed. N.Y. 1954.

Taylor, P. E.; The Economics of public finance, N.Y. 1953.

٢٥ – باللغة الايطاليـــة :

Cosciani, C.; Principi di Scienza delle finanze, Torino, 1953.

D'Albergo, E.; Economia della finanza pubblica, 2 vol. Bologna, 1952.

De Viti de Marcò; Primi Principi dell'economia finanziaria.
» : Public Finance, 1936.

Einaudi, L.; Corso di scienza della finanza, Torino, 1926.—
» : Principi di scienza delle finanze. Torino 1940.

Gangemi, L.; Elementi di scienza delle finanze, 2 vols. Napoli 1945-49.

Graziani, Istituzioni di scienza delle finanze, Torino, 1929.

Griziotti, B.; Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle finanze et del diritto finanziario, Milano, 1953.

Morselli, E.; Corso di scienza della finanza pubblica, t. I. Padova 1949.

Papi, U. G.; Lezioni di scienza delle finanze, Roma, 1947.

Presenti, A.; Lezioni di scienza delle finanze e diritto finanziario, 1961.

Rumboldt, T.; Le imposte fondiarie, Torino, 1961.

Tivaroni, S.; Compendio di scienza delle finanze, 2 vol. Bari 1949.

٢٦ – باللغة الألمانية :

Amonn, A.; Wirtschaftspolitik in der Schweiz in Kritischer Sicht. Zuerich, 1960.

Gerloff, W.; Die oeffentliche Finanzwirtschaft, 2e éd., Frankfort, 1948.

Gerloff, W. & Neumark, F.; (et autres); Handbuch der Finanzwissenschaft, 3 vols. Tuebingen, 1952-1956.

Schmoelders, G.; Finanzpolitik, Berlin, 1955.

Terhalle, F.; Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin, 1948.

Wagner, A.; Finanzwissenschaft.

٢٧ – مجـلات :

ا – باللغة الفرنسية :

Annales de finances publiques comparées: publiée par l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris (Section Finances publiques) jusqu'en 1954. Puis remplacée par: Etudes de finances publiques.

Annuaire de Statistiques financières, Paris.

Archives Internationales de finances publiques.

Bulletin de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts indirects.

Bulletin de Statistique et de législation comparée (1941-1948
Puis : Statistiques et études financières.

Bulletin des contributions directes.

Bulletin législatif Dalloz(depuis 1918 et suite du Recueil Duvergier depuis 1955) .

Cahiers de droit fiscal international.

Documentation française; Notes et études documentaires (Présidence du Conseil).

Finances publiques, Haarlem, depuis 1946, devenu en 1953 Public Finance, Finances Publiques, La Haye.

Recueil Dalloz et Recueil Sirey.

Revue d'Economie politique.

Revue de science et de législation financières, fondée en 1903 par Gaston Jèze, depuis le 1er janvier 1956 elle a pris le titre de: «Revue de science financière (1956)» dirigée actuellement par: Henry Laufenburger.

Revue des contributions indirectes.

Revue du Trésor (publiée sous le patronage du Directeur de la comptabilité publique).

Revue économique (Armand Colin, depuis 1950)

Travaux de l'Institut international de finances publiques (depuis 1938).

ب ـ باللغة الايطالية :

Archivio finanziario (Italie).

Economia internazionale (Genova).

Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze (Milano)

Riviata di politica economia (Roma).

حـ — باللغة الانجليزية :

The American Economic Review (Evanston).
Bulletin for international fiscal documentation (Pays-Bas)
Economica (London).
The Economic Journal (Cambridge).
Federal Reserve Bulletin (U.S.A.).
National Tax Journal (Boston, U.S.A.)
Public finance (Pays-Bas)
The Quarterly Journal of Economics (Cambridge).

د — باللغة الألمانية :

Finanzarchiv (Allemagne).
Schweizerische Zeitschrift fuer Volkswirtschaft und Statistik (Basel).

هـ — باللغة الأسبانية :

Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Publica (Madrid).
Revista de Economia (México).

منهج الدراسة

٢٨ — موضوعات هذا الكتاب موزعة على أربعة أقسام كالآتى :

القسم الأول : النفقات العامة .
القسم الثانى : الايرادات العامة .
القسم الثالث : القروض العامة :
القسم الرابع : الميزانية .

القسم الاول

النفقـــات العـــامة

القسم الاول

النفقات العامة (١)

مقدمة

٢٩ — لم يعن علماء المالية العامة القدامى بدراسة النفقات العامة ، رغم أهميتها الكبيرة فى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقلما نجد فى الكتب القديمة ، وبخاصة الكتب الفرنسية ، بابا مخصصا للنفقات العامة ، وإذا كان هناك مثل هذا الباب فانه يعالج على الأخص النواحى القانونية للنفقات العامة ووسائل الرقابة عليها . ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات العامة ، إذ اعتبروا النفقة العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية . فتخصيص نفقة ما للتسليح أو للتعليم أو للاستثمار لم يكن له أهمية مالية فى نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسى بين مختلف أنواع نشاط الدولة . وقد اهتم العلماء التقليديون قبل كل شىء آخر بمبلغ النفقات العامة لا بمحتوياتها ويظهر ذلك بوضوح من دراستهم لتوازن الميزانية ، فالنظرية التقليدية ترفض أن يكون بالميزانية عجز ، أى زيادة فى النفقات على الايرادات ، ولكنها لا تهتم بطبيعة النفقات أو الايرادات .

٣٠ — أما المالية العامة الحديثة فانها تختلف فى نظرتها إلى النفقات العامة اختلافا جوهريا عن المالية التقليدية ، فهى تهتم بمحتويات النفقات قبل أن تهتم بمبلغها ، كما انها لا تعطى للنفقات الأسبقية التى تعطيها لها النظرية التقليدية ، وتنكر

---

(١) بالفرنسية Dépenses publiques ، وبالانجليزية Public Expenditures.

فكرة أن الدولة تحدد دائما نفقاتها أولا ، وأنها تعـــد ايراداتها فى حدود نفقاتها ، كذلك تنكر فكرة الاقلال من النفقات العامة ، والاقتصار على المرافق الضرورية التى لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا ترى فى النفقات العامة سوى وسيلة من الوسائل المالية التى تستعملها الدولة ، مع غيرها من الوسائل المالية الأخرى ، لبلوغ أهدافها . والتى ينبغى النظر إليها معا كمجموعة مرتبط بعضها ببعض ومن ثم كان اهتمام المالية العامة الحديثة بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها .

ومما لا شك فيه أن العلماء التقليديين لم يهملوا دائما محتويات النفقات العامة ، فنظريتهم عن القرض والاقتصار فيه على تغطية النفقات التى تغل دخلا أو النفقات غير العادية تنطوى على تحليل لمحتويات النفقات العامة ، ولكن هذا التحليل ظل أوليا وقاصرا على بعض قطاعات النفقات العامة . أما النظرية الحديثة فعلى العكس من ذلك تعتبر دراسة محتويات النفقات العامة عنصرا أساسيا .

٣١ — وستكون دراستنا للنفقات العامة موزعة على ستة فصول على النحو الآتى :

الفصل الأول	:	تعريف النفقة العامة وعناصرها .
الفصل الثانى	:	حدود النفقات العامة .
الفصل الثالث	:	أنواع النفقات العامة .
الفصل الرابع	:	التقسيم الوضعى للنفقات العامة .
الفصل الخامس	:	الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .
الفصل السادس	:	ظاهرة الازدياد المطرد فى النفقات العامة .

الفصل الأول
تعريف النفقة العامة وعناصرها

تعريف النفقة العامة

٣٢ — النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة مبلغاً من النقود لسداد حاجة عامة ، فعناصرها ثلاثة :

استعمال مبلغ من النقود ، وهيئة عامة تستعمل هذا المبلغ ، والغرض منها سداد حاجة عامة .

العنصر الأول : استعمال مبلغ من النقود :

٣٣ — لكي توجد نفقة عامة لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات التي تحتاج إليها الهيئات العامة لسداد الحاجات العامة . وهذا ما يميز النفقات العامة في الدول الحديثة عن غيرها من الوسائل التي استعملتها الدول فيما مضى ، كالحصول على ما يلزمها من مواد بدون ثمن ، أو ارغام الأفراد على العمل بدون أجر ، وما يميزها أيضا عن بعض الوسائل التي لا تزال متبعة إلى اليوم في بعض الدول ، ولكنها في طريقها إلى الزوال بالتدريج كالميزات العينية مثل السكن المجاني ، أو الميزات الشرفية كمنح النياشين ، أو السماح للموظفين بتحصيل أجورهم من الأفراد مباشرة مقابل الخدمات التي يؤدونها لهم ، كموثقي العقود في فرنسا ومشايخ الحارات في مصر .

وقد تركت هذه الوسائل لأنها تنافي مبادىء الديمقراطية ، فجعل الوظائف النيابية في فرنسا مجانية طوال القرن التاسع عشر ، أدى إلى احتكار الطبقات

الغنية لها وبهذا أمكنها أن تلقى الجانب الأكبر من عبء الضرائب وعبء الخدمة العسكرية على الطبقات الأخرى ، كذلك تسخير الأفراد يقلل كثيرا من كفاءتهم لأنه يقتل فيهم الدافع الشخصى على العمل ، فتصبح التضحية التى تفرضها الدولة عليهم أكبر من المنفعة التى تعود عليها من تسخيرهم .

وقد ترتب على استعمال طريقة الشراء زيادة النفقات العامة ، وبالتالى زيادة الضرائب ، ولكن ذلك لم يصحبه حتما زيادة الأعباء العامة على الأفراد وإنما أدى إلى توزيعها عليهم توزيعا عادلا .

العنصر الثانى : أن تكون النقود المستعملة لاحدى الهيئات العـامة :

٣٤ — والمقصود بالهيئات العامة ، كما سبق القول ، الأشخاص الادارية وعلى رأسها الدولة ثم الاقليم ثم المحافظة والمدينة والقرية ، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الادارية كالجامعات وهى مصالح حكومية تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية مستقلة .

وعلى ذلك لا تعد نفقة عامة المبالغ التى ينفقها الأفراد مباشرة تبرعا منهم لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، لأنها لم تخرج من ذمة شخص عام ولو أنها أنفقت لتحقيق خدمة عامة .

العنصر الثالث : أن يكون الغرض من النفقة العامة سداد حاجة عامة :

٣٥ — لأن المصدر الأساسى للأموال المستعملة فى النفقة العامة هو الضرائب ، ولما كان الأفراد متساوين أمام الضرائب فيجب أن يتساووا أيضا فى النفع الناتج من الانفاق العام ، وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة ، غير أنه يصعب فى كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة مرعية أم غير مرعية ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا كما سبق أن قلنا فى مقدمة دراستنا ، على أن هناك حاجات متفق على أن الانفاق عليها يعتبر انفاقا على حاجة عامة أهمها :

(١) الحاجات التى تستدعى طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم الدولة باشباعها ، ولا يمكن أن تتخلى عنها وإلا أخلت بواجباتها الأولية ، وأهمها الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء .

(٢) حاجات تقوم الهيئآت العامة بقضائها لكى تتيح إشباعها لعامة الناس لأهميتها الأساسية لحياة المجتمع الاقتصادية والذهنية والأخلاقية . وذلك إذا كان ترك اشباع تلك الحاجات إلى الجهود الخاصة يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم ووسائل المواصلات ، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى المادة ٤٩ منه من أن « التعليم حق للمصريين جميعا تكفله الدولة بانشاء مختلف أنواع المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها تدريجيا » والمادة ٥١ من أن : « التعليم فى مرحلته الأولى اجبارى وبالمجان فى مدارس الدولة » . والمادة ٥٠ /٢ من أن التعليم العام : « فى مراحله المختلفة بمدارس الدولة بالمجان فى الحدود التى ينظمها القانون » .

(٣) حاجات غير مباشرة كاعانة الفقراء وترتيب معاش للشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى والعاطلين عن العمل تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى ، وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فىفنص فى المادة ٤ منه على أن « التضامن الاجتماعى أساس للمجتمع المصرى» وفى المادة ٢١ على أن «للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفىحالة المرض أو العجز عن العمل و على أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية والصحة العامة وتوسعها تدريجيا » .

(٤) ولقد تطورت الأفكار كثيرا بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح توفير أسباب العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الأساسية للدولة وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فنص فى المـادة ٥٢ منه عـلى أن : « للمصريين حق العمل وتعنى الدولة بتوفيره » .

واعتبار حاجة ما حاجة عامة تنفق عليها الدولة مسألة سياسية أكثر منها مالية. ولذا كانت السلطة السياسية وهى البرلمان فى الدول النيابية هى التى تحدد الحاجات العامة .

٣٦ — ولتلافى إساءة استعمال الأموال العامة تتخذ بعض الضمانات نذكر منها :

(١) اشتراط أغلبية معينة للموافقة على بعض أنواع النفقات ، كأغلبية الثلثين مثلا ، أو النص فى الدستور على تحريم اعتماد نفقة لمنفعة فردية ، كما فعل دستور الولايات المتحدة ، أو على تحريم اعتماد أنواع معينة من النفقات ، كصرف إعانات لشركات أو لجمعيات دينية أو لأحزاب سياسية .

(٢) إعطاء المحاكم حق مناقشة دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية . كما فى الولايات المتحدة .

(٣) بالنسبة للهيئات المحلية ، للحكومة المركزية فى بعض الدول — كمصر وايطاليا وبلجيكا — أن تلغى الاعتمادات التى تقررها الهيئات المحلية إذا رأت فيها خروجا على القوانين أو منفعة خاصة .

(٤) تجعل بعض الدساتير حق اقتراح النفقات العامة قاصرا على الحكومة دون أعضاء البرلمان .

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه ، والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٣٢) من أنه : « لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة » .

(٥) وأخيرا فان وجود الميزانية ، وضرورة مناقشتها مناقشة علنية ، والاذن بها من نواب الأمة . ومراقبة تنفيذها ، كل هذا من شأنه التقليل من فرص اساءة استعمال الأموال العامة .

الفصل الثانى

حدود النفقات العامة

٣٧ — الغرض من الانفاق العام قضاء الحاجات العامة ، فتعيين حدود النفقات العامة يكون بتحديد الحاجات العامة ، فالى أى مدى يجوز للدولة أن توسع من نشاطها ، وما هو الحد الذى ينبغى أن تقف عنده ؟

تستدعى الاجابة على هذا السؤال بحث المسألة من الناحية السياسية ، ثم من الناحية المالية . لأن اعتبار حاجة ماحاجة عامة مسألة سياسية كما سبق القول ، ولأن قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية ، وهذه مسألة ماليـة .

حدود النفقات العامة من الناحية السياسية

٣٨ — فمن الناحية السياسية تواجهنا نظريتان متعارضتان : النظرية الفردية ، والنظرية الاشتراكية :

أما النظرية الفردية فتوسع من مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود ، بينما تضيق من مجال النشاط الحكومى ، فتقتصره على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، ووجهة نظر أصحاب هذه النظرية أن افساح المجال أمام الأفراد ، وتركهم أحرارا ، أدعى إلى زيادة انتاجهم وإلى رفاهية المجموع .

أما النظرية الاشتراكية فعلى العكس من ذلك ، توسع من مدى نشاط الدولة إلى أقصى حد ، حتى يشمل جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية ،

وحجتها فى ذلك أن رفاهية المجتمع فى وقتنا الحاضر تقوم على التعاون بين أفراده ، وأن الدولة أقدر من الأفراد على تحقيق هذا التعاون وتنظيمه على أفضل وجه ، حتى لا يستغل فرد فردا آخر ، ولا طبقة طبقة أخرى .

حدود النفقات العامة من الناحية المالية

٣٩ — تتوقف قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق على امكانياتها الانتاجية فى المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما فى الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر ، وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . فكلما غزرت موارد الدولة الطبيعية غير المستثمرة ، وعلت كفاية شعبها الانتاجية ، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، كلما أمكنها التوسع فى الانفاق ، دون أن تخشى الاضرار بكيانها المالى ، طالما كان الإنفاق موجهاً نحو تنمية الانتاج ، ورفع مستوى المعيشة بها .

وإذا كان لدى الدولة موارد طبيعية غزيرة لم تستثمر ، ولكن مقدرة شعبها الانتاجية ضعيفة ، كاليمن والمملكة العربية السعودية ، فانها تستفيد كثيرا من التوسع فى الانفاق العام ، وبخاصة فى الوجوه التى ترفع من مستوى الكفاية الانتاجية لشعبها .

أما الدول التى يتمتع شعبها بمستوى عال من الكفاية الانتاجية ، ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التى لم تستثمر ، فانه لا خطر على كيانها المالى من التوسع فى النفقات العامة ، ولكنها نظراً لقرب نفاد مواردها الطبيعية ، ينبغى أن تحذر الاندفاع وراء التوسع فى الانفاق .

تبقى بعد ذلك الدول الفقيرة فى الكفاية الانتاجية العالية ، وفى الموارد الطبيعية ، وهذه ينبغى أن تنفق بكثير من الحذر ، فلا تندفع مثلا فى التوسع فى النفقات الحربية ، مجاراة للدول الأخرى الغنية بمواردها وكفاية شعبها

الانتاجية ، لأنها بعملها هذا تؤخر الانفاق على الاصلاحات التى ترفع مستوى معيشة شعبها ، إذ لا تحتمل امكانياتها الانتاجية التوسع فى الانفاق كالدول الغنية .

يتضح من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع فى الانفاق إلى الحد الذى تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة شعبها الانتاجية ، ومع ذلك لا ينبغى أن يغيب عن الذهن أن المصدر الرئيسى للنفقات العامة هو الضرائب ، وأن دفع الضرائب يعد تضحية يتحملها الأفراد . فلا ينبغى أن تحمل الدولة الأفراد تضحية ما لم تؤد إلى منفعة ترجحها أو تساويها على الأقل . فالتوسع فى الانفاق يستدعى الموازنة بين التضحيات التى يتحملها الأفراد فى مجموعهم نتيجة دفع الضرائب ، وبين المنافع التى تعود عليهم فى مجموعهم من الخدمات التى تؤديها لهم الدولة .

٤٠ — وقد رأى بعض الكتاب أن انفاق الأموال العامة فى أى سبيل داخل الدولة فيه منفعة محققة ، لأنه يدعو إلى تداول النقود ، ولأن تداول النقود يؤدى إلى الرخاء ، وخطأ هذا الرأى ظاهر ، لأن الانفاق فى ناحية معينة معناه تحويل بعض عناصر الانتاج ، وحرمان النواحى الأخرى من تلك العناصر . فاذا أنفقت الدولة الأموال فى أعمال غير منتجة كالمشروعات المظهرية ، عد ذلك خسارة على البلاد فى مجموعها ، إذ يفوت عليها استغلال بعض عناصر الانتاج فيها فى أعمال منتجة . ورأى البعض الآخر التقليل من النفقات العامة على قدر المستطاع ، لأنهم اعتقدوا أن معظم النفقات العامة غير منتج ، وهذا الرأى ظاهر الفساد أيضا ، لأن الانفاق يعد منتجا مادام يؤدى إلى خدمات نافعة .

وواقع الأمر أنه لا ينبغى أن نتسرع ونقرر بأن كل نفقة عامة شر فى ذاتها فيجب الحد منها ، أو خير فى ذاتها فيجب التوسع فيها ، والواجب أن يكون

الهدف من التوسع فى الانفاق أو الحد منه ،تحقيق أقصى منفعة اجتماعية، غير أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ عملا لأن المنفعة مسألة تقديرية تختلف باختلاف وجهات النظر ، وقياسها من أصعب الأمور .

على أنه يمكن القول بوجه عام إن تحقيق أقصى منفعة اجتماعية يتوقف على عاملين :

الأول — مقدار الدخل النسبى أى نصيب كل فرد من الدخل القومى.

الثانى — طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد .

ولما كانت رفاهية الشعب تزداد كلما زاد مقدار الدخل النسبى ،وقل التباين بين دخول الأفراد ، فانه ينبغى لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تتجه سياسة الدولة فى الحصول على ايرادها وفى انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد .

وزيادة الدخل القومى تكون بالعمل على تحسين الانتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم الانتاج من جهة أخرى .

أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص ، وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة ، فى الأوقات المختلفة حتى تحظى الحياة الاقتصادية للمجتمع بأكبر قدر من الاستقرار .

الفصل الثالث

أنواع النفقات العامة

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى أقسام يضم كل نوع منها طائفة من النفقات تشترك فى مميز معين كتكرارها الدورى ، أو آثارها الاقتصادية ، أو الأغراض التى تستهدفها ، أو نوع الهيئة القائمة بها ، أو الشكل الذى تتخذه ، أو غير ذلك من المميزات . وسنتكلم فيما يلى عن أهم هذه الأنواع .

المبحث الأول

أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى

٤١ — تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى إلى نوعين : نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالأولى هي التى تتجدد كل فترة زمنية معينة . ولما كانت مدة الميزانية سنة ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية إذا تكررت كل سنة ، كمرتبات الموظفين . وغير عادية إذا لم تتكرر كل سنة . كنفقات مكافحة وباء طارىء كالكوليرا أو نفقات إعانة منكوبى زلزال أو فيضان غير عادى أو نفقات حرب .

وفائدة هذا التقسيم أن التكرار الدورى للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة ، وتدبير ما يلزم لسدداها من الايرادات العادية وأهمها الضرائب .

أما النفقات غير العادية فنظرا لأن حدوث مسبباتها لم يكن منتظرا ، فانها تسدد عادة من ايرادات غير عادية كالقروض .

وخطر هذا التقسيم أن بعض وزراء المالية كثيرا ما يسيئون استعماله ، بأن يعملوا عند عدم توازن الميزانية إلى فصل بعض النفقات عنها ، ووصفها بأنها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

لذلك عنى العلماء بتحديد الحالات التى يجوز فيها اعتبار النفقة غير عادية ، مما يبرر سدادها من حصيلة القروض وهذه الحالات هى : (ا) مشروعات الاستثمار التى يشمل نفعها الجيل الحاضر والأجيال المقبلة . كمشروعات الرى الكبرى وانشاء الخزانات والسكك الحديدية ، ومثالها فى مصر مشروع السد العالى . (ب) حالة الحرب . (ج) حالة الكوارث الكبرى ، كالفيضانات والزلازل . (د) حالة الركود الدورى ، إذ يباح للدولة الاقتراض للانفاق على بعض الأشغال العامة حتى تعيد النشاط إلى الجهاز الاقتصادى .

المبحث الثانى

أنواع النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية

§ ١ ـ النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

٤٢ ـ يفرق بعض الكتاب بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ويعتبرون النفقة منتجة إذا أتت بايراد مالى كنفقات السكك الحديدية ، وغير منتجة إذا لم تأت بايراد مالى كنفقات إنشاء وصيانة طريق زراعى .

والتفرقة بين هذين النوعين على أساس الايراد المالى لا تخلو من نقد ؛ والأفضل أن يكون أساس التفرقة بينهما الفائدة التى تعود على الشعب من النفقة ، لأن النفقة تعتبر منتجة بالنسبة للدولة إذا أدت إلى سداد حاجة حقيقية للشعب ، بصرف النظر عن كونها تغل إيراداً ماليا أم لا تغل . يضاف إلى ذلك أن معظم

النفقات العامة تزيد من ايرادات الدولة ، إن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، فانشاء طريق زراعى مثلا يترتب عليه تيسير المواصلات ، وانتعاش الزراعة والصناعة والتجارة ، مما يؤدى إلى زيادة الدخل القومى وزيادة حصيلة الضرائب .

لهذا فضل بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات نافعة ونفقات غير نافعة ، واعتبروا النفقة نافعة إذا عادت من ورائها على الشعب فائدة مادية أو معنوية ، ولو لم تأت بايراد مالى ، كنفقات حرب دفاعية . وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب كالنفقات المظهرية .

§ ٢ ـ النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة (١)

٤٣ — يميز بعض الكتاب بين النفقات التى تصرف مقابل الحصول على الأموال والخدمات كنفقات الأشغال العمومية ، ومرتبات الموظفين ، وبين النفقات التى تصرف دون مقابل ، ويقصد بها إعادة توزيع الدخول ، مثل الاعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعى ، والاعانات الاقتصادية كنفقات مكافحة غلاء المعيشة ، ويطلقون على النوع الأول نفقات غير ناقلة وعلى النوع الثانى نفقات ناقلة .

§ ٣ ـ النفقات الحقيقية ، والنفقات غير الحقيقية أو الصورية

٤٤ — يفرق بعض العلماء بين النفقات التى يترتب عليها نقص فى ثروة الدولة كمرتبات الموظفين ونفقات سداد الديون ، وبين النفقات التى لا يترتب

---

(١) نفقات ناقلة Transfer Expenditures . نفقات غير ناقلة — Non Transfer Expenditures (Pigou). ويطلق الكتاب الفرنسيين على النوع الأول : Dépenses sans contre-partie وعلى النوع الثانى : Dépenses avec contre-partie (M. Duverger)

عليها سوى تغير فى شكل الثروة العامة ، كنفقات إنشاء سكة حـديدية ، ويطلقون على النوع الأول نفقات حقيقية أو فعلية ، وعلى النوع الثانى نفقات غير حقيقية أو صورية .

المبحث الثالث

أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف اليها

٤٥ — يقسم بعض علماء المالية العامة من الايطاليين النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها إلى ثلاثة أنواع : نفقات عمومية ، نفقات للأمن العام ، نفقات للرخاء العام .

(ا) **النفقات العمومية** [١] : وهى النفقات اللازمة للإدارة الحكومية فى مجموعها والتى تستفيد منها جميع المرافق العامة الأخرى ، وتشمل مخصصات رئيس الدولة ، ونفقات الهيئة النيابية (مجلس الأمة) . ونفقـات مجلس الوزارء ، ونفقات الادارة الماليه (وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، وديوان المحاسبات) ، ويلحق بها نفقات الدين العام ، ونفقات المعاشات ، ونفقات ديوان الموظفين ، ونفقات النيابة الادارية .

(ب) **نفقات الأمن العام** [٢] :وهى النفقات التى تنفق فى سبيل الدفاع عن الدولة ، وتحسين علاقاتها بالدول الأخرى ، والمحافظة على حقوقها ، وحفظ الامن فى الداخل . وتشمل نفقات القوات المسلحة (وزارة الحربية)، ونفقات هيئات التمثيل السياسى والقنصلى (وزارة الخارجية) ، ونفقات تنظيم الشرطة (البوليس) (وزارة الداخلية) ، ونفقات القضاء (وزارة العدل ومجلس الدولة) ؛

---

(١) نفقات عمومية Dépenses générales,

(٢) نفقات الأمن العام Dépenses pour la sécurité publique.

(حـ) **نفقات الرخاء العام** (١): وهى النفقات التى تصرف فى سبيل تحسين حالة الشعب الصحية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وزيادة رفاهيته. وتشمل النفقات الآتية :

١ — نفقات تحسين الصحة العامة ، بمكافحة الأمراض ، والوقاية منها ، وإنشاء المستشفيات ، ومراقبة المواد الغذائية والأحوال الصحية فى المصانع والمتاجر (وزارة الصحة العمومية) .

٢ — نفقات تحسين الحالة الاقتصادية ، بالعناية بالزراعة (وزارة الزراعة ووزارة الإصلاح الزراعى وإصلاح الأراضى) وبالتجارة (وزارة التجارة أو وزارة الاقتصاد)، وبالصناعة (وزارة الصناعة)، وتنفيذ الأشغال العامة (وزارة الأشغال العمومية) ، وإدارة مشروعات المواصلات التى تملكها الدولة (وزارة المواصلات) ، والتخطيط الاقتصادى (وزارة التخطيط) ، وتخفيض نفقات المعيشة (وزارة التموين) .

٣ — نفقات رفع المستوى الثقافى بفتح معاهد للتعليم بجميع أنواعه ، والاشراف على معاهد التعليم الخاصة ، وتشجيع الفنون الجميلة ، والبحث عن الآثار... الخ (وزارة التربية والتعليم ، ووزارة التعليم العالى ، ووزارة البحث العلمى ، ووزارة الثقافة والارشاد القومى) .

٤ — نفقات تحسين الحالة الاجتماعية ببحث أسباب الفقر ومكافحته ، ومساعدة المعوزين ، وتدعيم التضامن الاجتماعى ، ونشر التعاون ، والعناية بشئون العمال (وزارة الشئون الاجتماعية ، ووزارة العمل) ، وتحسين حالة المدن والقرى (وزارة الادارة المحلية ، ووزارة الاسكان والمرافق) .

---

(١) نفقات الرخاء العام Dépenses pour la prospérité publique.

المبحث الرابع

أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التى تقوم بها

٤٦ — يميز الكتاب من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة بين : النفقات القومية ، والنفقات المحلية . فالأولى تشمل نفقات المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية ، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التى تقوم بها الهيئات المحلية .

وتوزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية فى الدول المختلفة ، يرجع إلى حد كبير إلى اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل دولة ، فالهيئات المحلية فى كل من انجلترا والولايات المتحدة وألمانيا تتمتع باختصاصات واسعة ، ويرجع ذلك فى انجلترا إلى تقاليدها التاريخية ، وفى الولايات المتحدة إلى اتساع مساحتها وترامى أطرافها . وفى ألمانيا إلى أنها ظلت ولايات متفرقة إلى الثلث الأخير من القرن الماضى ، وعلى العكس من ذلك فرنسا فقد حال نظامها المركزى الشديد دون اتساع نفوذ سلطاتها المحلية .

على أنه يمكن وضع بعض قواعد عامة للاسترشاد بها عند توزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية :

(١) فالمرافق التى تهم الشعب فى مجموعه ، كالدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى والبريد تتكفل بها الدولة ، أما المرافق التى تهم سكان منطقة معينة لأنهم يستفيدون منها فائدة مباشرة فتترك للهيئات المحلية . كانشاء وصيانة الطرق والميادين والمتنزهات والمجارى وتوريد المياه والغاز والتيار الكهربائى والنقل داخل المـــــدن .

(٢) المرافق الفنية المعقدة تترك للحكومة المركزية ، لأنها تحتاج فى إدارتها إلى موظفين ذوى خبرة عالية ومرتبات مرتفعة ، لا تقدر على دفعها الهيئات

المحلية ، أما المرافق البسيطة فيعهد بها للهيئات المحلية ، لأن رجال الهيئات المحلية وموظفيها يكونون عادة أقل خبرة من رجال وموظفى الحكومة المركزية .

(٣) المرافق التى تتطلب إدارة موحدة فى جميع انحاء البلاد يعهد بها إلى إلى الحكومة المركزية . كالتعليمين العالى والثانوى ، أما المرافق التى يصح أن تتنوع إدارتها باختلاف العادات والظروف المحلية فتترك للهيئات المحلية ، كالتعليم الأولى

(٤) المرافق التى يخشى عليها من طغيان المصالح المحلية يحسن أن تتولاها الحكومة المركزية .

(٥) المرافق التى تحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة يحسن تركها للهيئات المحليـــة لقربها من مكان التنفيـــذ .

المبحث الخامس

أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه إلى أربعة أنواع :

(ا) أجور عمـــال الدولة .

(ب) أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة .

(حـ) إعانات .

(د) نفقات خدمة الدين العـــام .

وسنتكلم هنا على الأنواع الثـلاثة الأولى ، أما النوع الرابع فسنتكلم عليه عند دراسة الدين العـــام .

المطلب الأول

أجـــور عمـــال الدولة

٤٧ — المصالح الحكومية هيئات من الأفراد يعهد إليها بادارة المرافق العـامة . وتحصل الدولة على خدمات موظفيها وعمالها فى العصر الحديث نظير مرتبات وأجور ، كما قد تمنح بعضهم معاشات بشروط خاصة والموظف فى مركز قانونى ، فهو من حيث العمل والمرتب خاضع للمصلحة العامة ، ولذا فليس هناك ما يمنع المشرع من إعادة النظر فى مرتبات الموظفين ، أو تعديل نظام العمل فى إدارات الحكومة ، غير أن قدرة المشرع فى التعديل ، وإن كانت مطلقة من الوجهة القانونية ، إلا أنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعـديل لصالح العمـل .

ونظام المرتبات أفضل من نظام العمل المجانى ومن السخرة . وأخف عبئا على الشعب منها ، فالعمل المجانى يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية ، وهؤلاء ليسوا دائما أقدر الأفراد لتولى الوظائف العامة ، هذا فضلا عن أنهم قد يستغلون وظائفهم ويرهقون المحكومين .

ويجب أن يكون المرتب كافيا لنفقات المعيشة حتى لا يلجأ الموظفون إلى وسائل تهدد سلامة الأداة الحكومية ، كالرشوة واستغلال النفوذ .

وتضع الحكومة لموظفيها نظاما عاما ثابتا يطلق عليه « كادر الموظفين » ، لتعيينهم وتقدير مرتباتهم ودرجاتهم وعلاواتهم ، وترقياتهم وتحديد المؤهلات اللازمة للتعيين والترقية .

وينظم شئون الموظفين المدنيين فى مصر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

وقد عدل عدة مرات ، والمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ بانشاء ديوان الموظفين (١)

وينبغى أن تحدد مرتبات الموظفين جميعها على قاعدة التماثل فى جميع المصالح حتى لا يكون هناك استياء أو تذمر يؤدى إلى ضعف الانتاج .

ويلاحظ أن مرتبات الوظائف العامة تقل عادة عن مرتبات مثيلاتها فى المشروعات الخاصة ، نظرا لمزايا العمل الحكومى ، من حيث المظهر الاجتماعى الذى يخلعه على الموظف ، وقلة المجهود الذى يتطلبه ، وضمان استمراره ، وعدم احتمال الفصل إلا لأخطاء جسيمة ، والتمتع بنظام المعاشات .

ويحصل الموظف فضلا عن أجره النقدى على أجور أخرى إضافية كبدل السفر والانتقال وبدل التمثيل ، كما قد يتمتع ببعض المزايا العينية كالسكن المجانى أو الملابس (٢) :

---

(١) المعدل بالقانونين رقم ٢٠١ و ٢٨٤ لسنة ١٩٥٦ — وقد أنشىء الديوان لأول مرة بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ ، الذى كان ينص على أن الديوان هيئة مستقلة . وقد ألغى هذا القانون وحل محله المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ ، الذى ألحق الديوان بوزارة المالية ، كذلك نص المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ الذى حل محل المرسوم المذكور ، على الحاقه بوزارة المالية والاقتصاد ، ثم ألحق الديوان برياسة الجمهورية بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٩٢٤ لسنة ١٩٥٩ ، وحددت مسئولياته وكيفية تشكيله بالقرار الجمهورى رقم ١٦٦٣ لسنة ١٩٦٠ .

(٢) ومن هذا القبيل أيضا ما نص عليه القرار الجمهورى رقم ١٧٥٤ لسنة ١٩٥٩ عن جواز معالجة الموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض بسبب تأدية أعمال وظائفهم على نفقة الدولة فى خارج الجمهورية العربية المتحدة (م ١) ، وجواز تقرير إعانة مالية للموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض ليست بسبب وظائفهم ، لمساعدتهم فى العلاج داخل الجمهورية أو فى خارجها (م ٥) .

المعاش (١)

٤٨ — المعـاش مرتب مخفض تصرفه الدولة لموظفيها عند تركهم العمل بعد أجل معين ، فحكمه حكم المرتب وله طبيعته من جميع الوجوه . والغرض من المعاش أن يهيء للموظف ، بعد تركه خدمة الدولة ، حياة مادية تتناسب مع المنصب الذى كان يشغله ، ومع المركز الاجتماعى الذى بلغه .

ويحدد مقدار المعاش عدة عناصر أهمها : مدة خدمة الموظف ، ودرجة الوظيفة التى كان يشغلها ، ومقدار مرتبه وقت إحالته إلى المعاش .

ويقتطع عادة من المرتب جزء للحصول على المعاش (فى مصر : ٥٪ أو ٧,٥ ٪ أو ٩٪ حسب الأحوال) ، وفى بعض الدول كبلجيكا وانجلترا لا يستقطع شيء من المرتب اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل ، أى الأجر الذى تناله خدمات الموظف فى غير الأعمال الحكومية .

ويشترط للحصول على المعاش أن يمضى الموظف فى خدمة الدولة مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ، وكلما زادت مدة الخدمة زادت نسبة ما يحصل عليه الموظف من معاش .

ويحال الموظف على المعاش إذا بلغ سنا معينة (هى ستون سنة فى مصر) وللحكومة الحق فى احالته على المعاش قبل بلوغ هذه السن لظروف يبينها كادر الموظفين .

وإذا مات من يستحق المعاش ورث هذا الحق أرملته وأولاده . ويسقط حق الأولاد فى معاش أبيهم ببلوغهم سن الرشد (٢١ سنة) إذا كانوا ذكورا أو حين يتزوجن إن كن إناثا .

من هذا يتضح أن المعاش بنظامه السابق ذكره يعتبر تأمينا للموظف نفسه

---

(١) المعـاش Pension de retraite

أكثر منه تأمينا لمن يعولهم ، ولذا تتجه الحكومات فى العصر الحديث إلى الاستعاضة عنه بما يشبه نظام التأمين على الحياة .

٤٩ — وفى مصر توجد عدة قوانين للمعاشات والمكافآت أهمها (١) :

(١) القوانين التى تنظم معشات الموظفين المدنيين وهى : القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ ، والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وقد عدلا عدة مرات والقرارات بقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٣٦ و ٢٢٧ لسنة ١٩٦٠

(٢) القوانين التى تنظم معاشات العسكريين وهى : القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ وقد عدل عدة مرات ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٨ فى شأن معاشات الضباط الطيارين وقد عدل هو أيضا ، والقرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة (٢) والقرار بقانون ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط القوات المسلحة (٣) والقرار بقانون ٢٣٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة (٤) .

(٣) القرار بقانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ وينظم معاشات أسر الشهداء والمفقودين أثناء عمليات الحربية (٥) .

---

(١) عدا القوانين التى تنظم صناديق التأمين والمعاشات وسيرد ذكرها فيمابعد

(٢) أما المعاشات والتعويضات التى تمنح للمصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية بوجه عام فينظمها القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٨ .

(٣) عدل القانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ بالقرارات بقوانين : ٥٢ لسنة ١٩٦٠ و ١٦٥ لسنة ١٩٦١ ، و ٦٢ لسنة ١٩٦٢ .

(٤) عدل بالقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٢ .

(٥) المعدل بالقانونين رقم ٨٥ و ١٩١ لسنة ١٩٥٧ .

(٤) القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٧ وينظم منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية (١) .

٥٠ — وتؤدى المعاشات مهما كان نظامها إلى زيادة أعباء الخزانة العامة زيادة كبيرة ، فنى مصر زادت المعاشات على النحو الآتى :

السنة	جنيه
١٩٠٠	٣٧٣,١٧٢
١٩٢٥ — ١٩٢٦	١,٠٤٩,٨١٢
١٩٤٥ — ١٩٤٦	٢,٩٤٦,١٦٠
١٩٥٢ — ١٩٥٣	٥,٩٤٩,٣٠٥

وأدرج لها فى ميزانية السنوات المذكورة فيما بعد المبالغ المبينة أمام كل منها :

١٩٥٥ — ١٩٥٦	١٠,٢٦٤,٤٠٠
١٩٥٦ — ١٩٥٧	١٠,٨٧٨,٠٠٠
١٩٥٧ — ١٩٥٨	١١,٥٤٣,٥٠٠
١٩٥٨ — ١٩٥٩	١٢,٧٨٣,٣٠٠
١٩٥٩ — ١٩٦٠	١٥,١٨٨,٠٠٠
١٩٦٠ — ١٩٦١	١٦,٢٦٦,٠٠٠
١٩٦١ — ١٩٦٢	١٧,٥٠٠,٠٠٠

ولوضع حد لتلك الزيادة أوقف تثبيت الموظفين منذ سنة ١٩٣٥ .

صندوق المعاشات (٢)

٥١ — يرى بعض الكتاب لتخفيف أعباء المعاشات إنشاء « صندوق

---

(١) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) صندوق المعاشات : Caisse de retraites

للمعاشات » ، بدلا من اعتبار المعاشات ضمن النفقات العامة . وهذا الصندوق يكون مستقلا وله ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة ، مع ضمان الحكومة له ورقابتها عليه ، وتكوين مال احتياطي خاص به ، وتغذيته بما يستقطع من مرتبات الموظفين ، وبما تفرضه الدولة على نفسها من إعانة ، مع استثمار أمواله بما يعود بربح يفي بالأغراض المطلوبة .

٥٢ — وقد أنشأت الحكومة في مصر في ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ « صندوقا للادخار » لغير المثبتين من الموظفين ، وهم الذين لا ينتفعون بأحكام قوانين المعاشات السابق ذكرها بالفقرة ٤٩ رقم ١ .

وأدخلت في نفس الوقت نظام « التأمين الحكومي » على موظفيها المدنيين والعسكريين ، سواء المثبت منهم وغير المثبت ، حتى تتمكن من معالجة آثار الوفاة أو العجز عن العمل ، وعلى الأخص في الحالات المبكرة ، فأنشأت أيضا « صندوقا للتأمين » بالمرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه (١) ، وقد عدل هذا المرسوم بقانون عدة مرات ثم ألغي أخيرا بالنسبة للموظفين المدنيين ، وحل محله القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ (٢) الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، والذي نص فيه على العمل به ابتداء من أول أكتوبر

---

(١) أنشىء أيضا صندوق للتأمين وآخر للادخـــار والمعاشات لموظفي وزارة الأوقاف بمقتضى القانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ ، وصندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفي المجالس البلدية ومجالس المديريات بمقتضى القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٣ وقد أدمجت هذه الصناديق كلها بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ في صندوق للتأمين والمعاشات لموظفي الهيئات ذات الميزانيات المستقلة الذي وجد إلى جانب صندوق التأمين والمعاشات لموظفي الدولة المدنيين .

(٢) عدلت بعض أحكامه بالقانونين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٨ لسنة ١٩٥٨ .

سنة ١٩٥٦ ، وذلك رغبة فى أن تنتفع بمزاياه أسر الذين استشهدوا نتيجة العدوان الثلاثى الانجليزى الفرنسى الاسرائيلى على مصر .

وقد استبقى هذا القانون الأخير نظام التأمين الحكومى بالنسبة لجميع الموظفين المثبتين وغير المثبتين . واستعاض عن نظام صندوق الادخار بنظام للمعاشات ، وعهد بالتأمين والمعاشات لصندوق واحد أطلق عليه « صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين » كما انشىء صندوق آخر للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة . وهى الجامعات ، والجامع الأزهر والمعاهد الدينية ووزارة الأوقاف ، والمجالس البلدية (مجالس المدن والمجالس القــروية) ومجالس المديريات (مجالس المحافظـات) وعهد بادارة الصندوقين إلى « مصلحـة صناديق التأمين والمعاشات » وتعتبر شخصا اعتباريا من أشخاص القانون العام . ولها ميزانية خاصة ملحقة بميزانية الدولة . وقد ضم الصندوقان بعد ذلك معا ، وعدل اسم المصلحة إلى « الهيئة العامة للتأمين والمعاشات» (قرار جمهورى رقم ٦٩٤ لسنة ١٩٦١ م ١).

وتتكون أموال كل من الصندوقين ثم الصندوق من اشتراكات تقتطع شهريا بواقع ١٠٪ من مرتبات الموظفين المنتفعين بنظام المعاشات المقرر بمقتضى القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ وبواقع ١٠٪ من مرتبات الموظفين الذين يتمتعون بنظم أخرى للمعاشات ، ومن مبالغ مماثلة تؤديها الخزانة العامة ، والهيئات ذات الميزانيات المستقلة (١) ومن حصيلة استثمار أموال الصندوق ، بهذا فصلت أموال التأمين والمعاشات (ما عدا معاشات الموظفين المثبتين فلا تزال تقوم بها وزارة الخزانة) عن باقى أموال الخزانة العامة ، حتى يمكن تحديد التزامات الخزانة تحديدا صحيحا .

---

(١) القرار الوزارى رقم ٣٠١ لسنة ١٩٥٦ الصادر من وزارة المالية والاقتصاد فى ١-١٢-١٩٥٦ والقرار الوزارى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ .

المطلب الثانى

أثمـــان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة

٥٣ – تشترى الحكومات فى العصر الحديث ما يلزمها من مبان وأثاث وأدوات لمكاتبها ، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة ، كما سبق أن قلنا عند الكلام على تعريف النفقة العامة .

ومن الأفضل تخصيص مصلحة حكومية واحدة لمشتريات الحكومة ، ولتحضير وتنفيذ مشروعات المصالح المختلفة ، بدلا من أن يترك لكل مصلحة شراء ما يلزمها ، وتحضير وتنفيذ مشروعاتها ، لأن التخصص أدعى لزيادة الكفاءة . يضاف إلى ذلك أن تخصيص مصلحة واحدة لهذا الغرض يسمح بوضع برنامج شامل لجميع الأشغال والتوريدات ، مما يؤدى إلى الحد من الاسراف لأنه يمنع من مغالاة بعض المصالح فى طلباتها ، ولأنه يسهل المقارنة بين حاجات المصالح المختلفة من جهة ، والمقارنة بين تكاليف المشروعات والمشتريات فى مجموعها فى السنوات المختلفة من جهة أخرى (١) .

---

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٥ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار لائحة المناقصات والمزايدات من أنه : « لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) أن يعين المصالح الأكثر استهلاكا للصنف – أو التى يكون لديها من الوسائل ما يجعلها أقدر من سواها على الحصول عليه – بأنسب الشروط والأسعار – لشراء ما يلزم منه لمختلف المصالح اقتصادا فى النفقات » .

وينظر أيضا القرار الوزارى رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ بشأن توحيد عمليات الشراء فى المصالح الحكومية ، والقرارات المعدلة له وهى كثيرة .

ومن ذلك أيضا ما نص عليه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بانشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ١) ، على أن مهمة المؤسسة رسم سياسة إقامة الأبنية المتماثلة لمختلف الوزارات والهيئات العامة وتنفيذ هذه السياسة ... » .

وسواء عهد بالتوريدات والأشغال لمصلحة واحدة أو ترك لكل مصلحة أمر القيام بما يلزمها ، فمن الأفضل ألا تقوم تلك المصلحة المتخصصة أو المصالح الحكومية المختلفة بنفسها بشراء أدواتها وتنفيذ مشروعاتها ، بل الأفضل أن تعهد بها إلى الموردين والمقاولين ، لأن هذه الطريقة أقل تكاليف من طريقة التنفيذ المباشر ، على أن يعهد بالاشراف على أعمال المقاولين والموردين إلى موظفين ممن يوثق بهم من ذوى الخبرة والكفاءة ، حتى تتم الأشغال والتوريدات على الوجه المرضى (١) .

وتختار الحكومة المقاولين والموردين إما بطريقة المناقصة ، أو بطريقة الممارسة .

ففى المناقصة تعلن عما تريده ، وتدعو المقاولين أو الموردين إلى التقدم كل بالأسعار التى يقبل أن ينفذ على أساسها الأشغال والتوريدات ، وتفضل من يتقدم منهم بأقل « عطاء » أى بأقل سعر وتعهد إليه بالتنفيذ ، ومع ذلك تحتفظ الحكومة لنفسها عادة بالحق فى أختيار غيره من المتقدمين .

أما فى الممارسة فان الحكومة تعهد إلى مقاول أو مورد معين بالعمل ، ويحدث ذلك إذا كان المقاول أو المورد محتكرا ، أو كانت الحكومة ترغب فى سرية العمل لسبب ما .

---

(١) ينص القرار الجمهورى رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ على قصر أعمال مقاولات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات التى تساهم فيها الحكومة والمؤسسات العامة بنسبة ٢٥٪ من رأس المال ، على الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٥٠٪ من رأس مالها ، ولا يسرى هذا الحظر بالنسبة للاعمال التى لا تزيد قيمتها على ثلاثين ألف جنيه ، بشروط بينها القرار المذكور ، وقد رفع هذا الحد فيما بعد إلى مائة ألف جنيه بالقرار الجمهورى رقم ١٠٤٩ لسنة ١٩٦٢ .

١٩٥٤ (١) ، على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارات والمصالح الحكومية عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ، على أن المشرع أجاز للحكومة عند الضرورة أن تتعاقد عليها بطريق الممارسة (المادة ٨ من القانون المذكور) (٢) .

المطلب الثالث

الإعانات

٥٤ — هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد ، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أخذت الدول تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية

---

(١) صدرت لائحة المناقصات والمزايدات بقرار من وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ (الوقائع المصرية ، العدد ١٩ الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٨) وعدلت فيما بعد بالقرارات الوزارية أرقام : ٦٨ و ١٦٠ و ٢٦٣ لسنة ١٩٥٩ ، و ٥٨ و ٩٩ و ١٨٦ لسنة ١٩٦٠ ، و ٣ و ٥ و ١٠ و ١٢ و ٢٢ و ٢٣ و ٣٦ و ٤٩ لسنة ١٩٦١ .

وقد عدل القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ فيما بعد بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦١ .

(٢) ومن هذا القبيل قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٤ الذى أجاز للوزارات والمصالح الحكومية أن تشترى بطريق الممارسة ما تحتاجه من منتجات شركة البلاستيك الأهلية تشجيعاً لها . والمادتان رقم ٦٢ و ٦٣ من قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥٧ بانشاء مؤسسة الطاقة الذرية . والقرار الجمهورى رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٩ الذى أجاز لوزارات الحكومة ومصالحها أن تشترى مباشرة منتجات شركة الحديد والصلب بطريق الممارسة وفقاً لشروط وأحكام المادة ٨ من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ولائحة المناقصات والمزايدات . والقرار الوزارى رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن جواز الشراء من الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

وفيما يتعلق بالبيع بطريق الممارسة بدلا من المزايدة نذكر على سبيل المثال القرار الوزارى رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٦٠ بالسماح لمصلحة السجون ببيع منتجات ليمان أبى زعبل من الدبش إلى الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

التى تهدف إلى مساعدة بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة الاجتماعية التى تهدف إلى إصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التى تستهدف مساعدة البلديات فى القيام بالمرافق المحلية .

والاعانات إما أن تعطى لأفراد أو هيآت خاصة ، وإما أن تعطى للهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية ، ويجب أن يكون منحها لأعمال ذات نفع عام .

ولعدم الاسراف فى منح الاعانات ، جعلت سنوية وموقتة وقابلة للإلغاء ، يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تملك منح هذه الاعانات إلا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان . وقد يقيد الدستور سلطة البرلمان نفسه فى منح الاعانات كاشتراط أغلبية معينة لاجازتها ، كما قد يحرم الاعانات فى أحوال معينة ، كتحريم دستور الولايات المتحدة منح إعانات للأعمال الدينية .

وقد اتسع نطاق الاعانات فى العصر الحديث ، وبخاصة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية والسنوات التى أعقبتها ، بقصد تشجيع الانتاج القومى أو خفض أثمان بعض السلع الضرورية كالخبز إلى أقل من تكاليف انتاجها ، ودفع الفرق للمنتجين من الخزانة العامة لمكافحة غلاء المعيشة .

وفى مصر زادت مصروفات خفض تكاليف المعيشة فى سنة ١٩٤٩ / ١٩٥٠ على سبعة ملايين من الجنيهات ، وبلغت فى ميزانية ١٩٦١ / ١٩٦٢ : ١٦,٦ مليون جنيه ، وذلك خلاف إعانة غلاء المعيشة التى تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها والتى بلغت ١٣,٧ مليونا من الجنيهات فى سنة ١٩٤٩ / ١٩٥٠ ، و ٢٢,٢ مليون جنيه فى ميزانية سنة ١٩٦١ / ١٩٦٢ . كذلك أدت السياسة الاجتماعية التى ترمى إلى إصلاح المجتمع إلى إصدار القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بالضمان الاجتماعى وهو يعطى للأرامل ذوات الأولاد وللأيتام والعاجزين عن العمل وللذين بلغوا سن الشيخوخة ، الحق فى الحصول على

معاش ، إذا توافرت فيهم شروط معينة بينها القانون المذكور ، وبدأ تنفيذه من أول فبراير سنة ١٩٥١ فى بعض المحافظات (الجيزة والقليوبية) ثم توالى تنفيذه بعد ذلك فى باقى المحافظات . ولكن الضرورات المالية قضت بالحد من معاشات الضمان الاجتماعى التى قررها القانون المذكور . فقد أضاف المرسوم بقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ إلى قانون الضمان الاجتماعى مادة جديدة برقم ٣ مكررا نصت على عدم استحقاق معاشات الضمان الاجتماعى إلا فى حدود ما يدرج لذلك فى الميزانية العامة . على أن المادة ٢١ من الدستور المصرى سنة ١٩٥٦ ، السابق الاشارة إليها عند الكلام على تعريف النفقة العامة ، أعطت للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما قررت أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعيـــة .

الفصل الرابع

التقسيم الوضعى للنفقات العامة

٥٥ — تقسم كل دولة نفقاتها العامة فى ميزانيتها إلى أقسام متعددة ، وهذا التقسيم ضرورى لتنظيم إدارة الأموال العامة ، ولمعرفة ما يكلفه كل نوع من انواع نشاط الدولة ، ولتمكين البرلمان من الرقابة على المالية العامة ، ولإحكام رقابة الرأى العام على أعمال الحكومة المالية . كل ذلك يقتضى أن يراعى فى التقسيم المنطق والوضوح ، بحيث يصل الباحث إلى بغيته فى سهولة ويسر ، وأن تجمع النفقات ذات الموضوع الواحد معاً بدلا من توزيعها فى أبواب وفروع متفرقة ، وإذا استدعت مقتضيات التقسيم الادارى للمصالح العامة توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد فى أبواب وفروع متفرقة ، فينبغى عمل جداول إضافية إلى جانب الجداول الأصلية لبيان اتجاهات الانفاق المختلفة :

وتقسم جميع الدول النفقات العامة فى ميزانيتها بحسب الوزارات والمصالح المختلفة ، وتختلف المصالح التى تتبع كل وزارة باختلاف الدول ، كما قد تختلف فى الدولة الواحدة باختلاف الأزمنة . فمصلحة السجون فى مصر مثلا ظلت زمنا طويلا تتبع وزارة الداخلية ، وضمت وقتاً ما لوزارة الشئون الاجتماعية ، ثم اتبعت لوزارة الحربية منذ عدة سنوات ، ثم أعيدت أخيرا إلى وزارة الداخليـــة (١) :

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٥٦ .

وفى داخل كل وزارة تقسم النفقات غالباً بحسب موضوعها إلى نفقات خاصة بالموظفين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . ونفقات خاصة بالخدمات والاعانات وفى بعض الأحيان تقسم الخدمات إلى قسمين فقط : نفقات خاصة بالموظفين ، ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . وفى هذه الحالة يشمل القسم الأخير كل نفقة لا تخص الموظفين .

والاتجاه الحديث فى تقسيم النفقات العامة فى الميزانية هو نحو الجمع بين التقسيمين الادارى والاقتصادى فى جداول مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الادارية ، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة .

وبدرس فيما يلى التقسيم البريطانى لطابعه الخاص ، ثم التقسيم الفرنسى ، فالتقسيم المصرى :

§ ١ ـ التقسيم البريطانى

٥٦ ـ تقسم النفقات العامة فى الميزانية الانجليزية إلى قسمين رئيسين :

(ا) النفقات ذات الاعتماد الدائم (١) :

وهى نفقات لا يتجدد إذن البرلمان بها كل عام ، وانما تقرر بقوانين تظل سارية حتى يتراءى للبرلمان تعديلها ، وأهم هذه النفقات : فوائد الدين العام ، ومخصصات الملكة ، ومرتب رئيس مجلس العموم ، ومرتبات القضاة ، ومرتب المراقب المحاسب العام ، وبعض المرتبات الأخرى .

(ب) النفقات ذات الاعتماد المتجدد (٢) :

وهى نفقات تعرض على البرلمان كل سنة ، وتشمل نفقات الجيش

---

(1) Consolidated Fund Services.
(2) Supply Services.

والبحرية والطيران ، ووزارة الدفاع ، والمصالح المدنية ، ونفقات جباية الايرادات العامة .

وكل قسم من هذه الأقسام مقسم إلى أقسام داخلية بحسب موضوع النفقة.

وتزيد جملة النفقات ذات الاعتماد المتجدد على ستة أمثال جملة النفقات ذات الاعتماد الدائم .

وهناك نفقات أخرى خارج هذين القسمين أهمها نفقات مصلحة البريد.

ويرجع هذا التقسيم إلى التقاليد والنظم البريطانية ، وهو لا يخلو من النقد ، لأن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد (كالمرتبات مثلا) موزعة بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد .

§ ٢ - التقسيم الفرنسى

٥٧ — كانت النفقات العامة تدرج فى الميزانية الفرنسية بحسب الوزارات والمصالح فحسب ، وقد عدل هذا التقسيم فى سنة ١٩٥١ ، ثم فى سنة ١٩٥٦ ثم فى سنة ١٩٥٩ . والتقسيم الجديد يضم أقساما أفقية بعدد الوزارات والمصالح ، وأقساما رأسية (Titres) ، بحسب طبيعة النفقة ، والأقسام الرأسية موزعة على ثلاثة مجموعات على النحو الآتى :

(أ) **المجموعة الأولى** — وتضم النفقات العادية (Dépenses ordinaires) وتشمل الأقسام الأربعة الأولى من النفقات العامة فى الميزانية ، وهى :

(القسم الأول) — نفقات خدمة الدين العام (Charges de la dette) ، وتضم نفقات خدمة القروض التى أصدرتها الدولة ، ونفقات خدمة المعاشات ، وبعض نفقات أخرى .

(القسم الثانى) ــ نفقات السلطات العامة (Dotations des pouvoirs publics) وهو أهم أقسام النفقات العادية، إذ يضم نفقات تشغيل النظام السياسى ، فتدخل فيه اعتمادات تشغيل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ولكنه أقل النفقات العامة العادية حجما .

(القسم الثالث)ــ نفقات تشغيل المرافق العامة (dépenses de fonctionnement des services) ، ويضم جميع الاعتمادات المخصصة لتشغيل كافة المرافق العامة ، والجزء الأكبر منها يتكون من اعتمادات مرتبات الموظفين ، التى تستوعب ربع نفقات الميزانية العامة ، وقبل سنة ١٩٥٩ كان هذا القسم يضم المعاشات أيضا .

(القسم الرابع) ــ نفقات تدخل الدولة (Interventions de l'Etat) ، وتشمل نفقات تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ، فيما عدا النفقات المأخوذة من اعتمادات الاستثمارات التى تدخل ضمن النفقات الرأسمالية أو القروض والسلف التى سيأتى الكلام عليها ، ولا تعد من النفقات العادية .

(ب) **المجموعة الثانية** ــ وتضم النفقات الرأسمالية (Dépenses en Capital) وهى نفقات الانشاء والتعمير والاستثمارات ، وتشمل الأقسام الثلاثة التالية فى الميزانية العامة ، وهى :

(القسم الخامس) ــ ويضم نفقات الاستثمارات التى تقوم الدولة بتنفيذها (investissements exécutés par l'Etat) ، وذلك سواء على أملاك الدولة ، أو أملاك هيئات عامة أو خاصة تساهم فيها الدولة .

(القسم السادس) ــ ويضم الاعانات الاستثمارية التى تمنحها الدولة (Subventions d'investissement accordées par l'Etat)

لأشخاص القانون العام أو الخاص للمساعدة على انشاء الأملاك وتعميرها أو تجديدها أو ترميمها .

(القسم السابع) — اصلاح أضرار الحـــرب (Réparation des domages de guerre)، وهى نفقات أخذتها الدولة على عاتقها منذ الحرب العالمية الأولى ، وتقوم بها لأغراض اقتصادية ، وتطبيقا ، فى نفس الوقت ، لمبدأ التضامن القومى والتكافل الاجتماعى ، ويظهر الجزء الأكبر منها فى الميزانية على شكل مبالغ تدفع إلى الصندوق المستقل للتعمـير ، الذى يقـوم بتمويل هذه العمليات .

(حـ) — المجموعة الثالثة — القروض والسلف التى تمنحهـــا الدولة : (Les prêts et avances de l'Etat) ، وتضـــم النفقـــــات المأخوذة من موارد مخصصة لأغراض معينة ، وتشمل أربعة أقسام .

(١) القروض الممنوحة من مال التنمية الاقتصادية والاجتماعيـــة : (Prêts du fonds de développement économique et social).

(٢) القروض الممنوحة لأغراض الاسكان :

(Prêts intéressant le logement) .

(٣) قروض مختلفة تمنحها الدولة :

(Prêts divers consentis par l'Etat)

(٤) السلف التى تمنحها الدولة : (Avances de l'Etat)

وهذه العمليات المختلفة تدرج ضمن الحسابات الخاصة ، أو ضمن النفقات المأخوذة من موارد مخصصة .

وتجمع الأرقام أفقيا لتعطى جملة النفقات الخاصة بكل وزارة أو مصلحة ورأسيا لتعطى جملة كل نوع من أنواع النفقات العامة المذكورة . مما يظهر

الاهتمام بعرض النفقات العامة فى الميزانية عرضا وظيفيا ، يبين الأهمية النسبية للوظائف الكبرى التى يجب أن تضطلع بها الدولة من خلال مجموعة المرافق المختلفة .

§ ٣ ـ التقسيم المصرى

٥٨ ـ كانت النفقات العامة تقسم فى الميزانية المصرية إلى « أقسام » (بلغ عددها فى ميزانية سنة ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨ : ٣١ قسما) ، لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وهناك بعض أقسام إضافية لنفقات معينة ، كقسم الدين العام وقسم المعاشات ، وقسم إعانة غلاء المعيشة .

وينقسم كل قسم الى « فروع » يخص الديوان العام وكل مصلحة فرع . وبعض الفروع مقسم إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام .

وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب :

باب ١ : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

باب ٢ : مصروفات عامة (وتشمل « بنودا » مختلفة أهمها : مصروفات انتقال ، وبدل سفر ، وأثاث ، وتوريدات ، وتليفون ، وتلغراف ، وايجارات ..) .

باب ٣ : أعمال جديدة .

ولهذا التقسيم فائدته من الوجهة الادارية ، ولكن تكرر نوع النفقة الواحدة فى الأقسام المتعددة والفروع الكثيرة والأبواب المختلفة ، لا يجعل من السهل معرفة النفقات ذات الموضوع والاتجاه الواحد ، ولذا يحسن أن تضاف إلى جداول الميزانية الحالية جداول تدرج فيها النفقات العامة بحسب موضوعها ولو تعددت الوزارات والمصالح التى تباشرها .

٥٩ — ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة تضم سورية ومصر ، عملت لها ثلاث ميزانيات :

(١) ميزانية المصالح الموحدة فى الاقليمين .
(٢) ميزانية الاقليم الجنوبى (مصر) .
(٣) ميزانية الاقليم الشمالى (سورية) .

وقسمت النفقات فى كل من ميزانية المصالح الموحدة وميزانية الاقليم الجنوبى إلى « أقسام » ، لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وقسم كل قسم إلى « فروع » ، للديوان العام ولكل مصلحة فرع ، وقسمت بعض الفروع إلى « فصول » إذا كانت المصلحة الواحدة تضم عدة أقسام ، ووزع كل فرع أو فصل على ثلاثة أبواب على النحو السابق ذكره عند الكلام على الميزانية المصرية (الفقرة ٥٨) وهناك بعض أقسام إضافية (١) .

---

(١) فيما يلى أقسام وفروع ميزانية المصالح الموحدة وكما وردت فى ميزانية سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ .

قسم :
١ — رئاسة الجمهورية .
٢ — مجلس الأمة .
٣ — وزارة الخارجية .
٤ — وزارة الخزانة المركزية .
٥ — ديوان الموظفين .
٦ — وزارة الاقتصاد المركزية .
٧ — « التربية والتعليم المركزية .
٨ — « الصحة المركزية .
٩ — « الشئون البلدية والقروية المركزية .
١٠ — وزارة العدل المركزية .
١١ — « الأشغال المركزية .

قسم :
١٢ — زارة الزراعة المركزية .
١٣ — « الاصلاح الزراعى المركزية .
١٤ — وزارة المواصلات المركزية .
١٥ — « الشئون الاجتماعية والعمل المركزية .
١٦ — وزارة التموين المركزية .
١٧ — « الثقافة والارشاد القومى المركزية .
١٨ — وزارة الحربية — وتضم الفروع الآتية :
فرع :
١ — القوات المسلحة . =

أما ميزانية الاقليم السورى فمقسمة إلى أقسام وفروع وكل قسم أو فرع =قسم :

فرع :

٢ — مصلحة الأرصاد الجوية .

٣ — سلاح الحدود .

٤ — مصلحة السواحل والمصايد وحرس الجمارك .

٥ — مصلحة الموانى والمنائر .

٦ — مصلحة الطيران المدنى .

١٩ — وزارة التخطيط القومى .

٢٠ — هيئات مختلفة :

١ — مجلس الدولة .

٢ — المجلس الأعلى للعلوم .

٣ — المجلس الأعلى لرعاية

قسم :

الفنون والآداب والعلوم الاجتماعيـــة .

٤ — مصلحة السياحة .

٥ — اعانات ومصروفات لهيئات مختلفة .

٢١ — نفقات استقبال وزيارات دولية ونفقات اشـــتراك فى المؤتمرات الدوليـة .

٢٢ — ديوان المحاسبات .

٢٣ — نصيب الجمهورية العربيـــة المتحدة فى ميزانيـــة الدول العربية المتحـدة .

٢٤ — مصروفات غير منظورة .

أما ميزانية الاقليم الجنوبى (مصـــر) فأقسامها كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٦١ — ١٩٦٢ هى :

١ — وزارة الخزانة (وتضم خمسة فروع : الديوان العام — مصلحة الأموال المقررة — مصلحة الضرائب — مصلحة الجمارك — مصلحة سك النقود) .

٢ — وزارة الاقتصاد (وتضم سبعة فروع : الديوان العام — مصلحة التسجيل التجارى — مصلحة الشركات — مصلحة الرقابة التجارية — مصلحـــة الدمغ والموازين — مصلحة القطن — مصلحة التأمين) .

٣ — وزارة الصناعة (وتضم ثمانية فروع : الديوان العام — مصلحة التنظيم الصناعى — مصلحة الرقابة الصناعية — مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى — مصلحة المناجم والوقود — مصلحة الأبحاث الجيولوجية والتعدينية — هيئة التوحيد القياسى — مصلحة الكيمياء) .

٤ — وزارة التربيـة والتعليم .

٥ — وزارة الداخلية (وتضم فرعين : الديوان العام — مصلحة السجون) .

٦ — وزارة الصحة العمومية .

٧ — وزارة الشئون البلدية والقروية .

٨ — وزارة العدل (وتضم خمسة فروع : الديوان العام — المحاكم — مصلحة الطب الشرعى — إدارة قضايا الحكومة — مصلحة الشهر العقارى والتوثيق)=

مقسم إلى أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة .

٩ — وزارة الأشغال العمومية (وتضم خمسة فروع : الديوان العام — الرى — مصلحة الميكانيكا والكهرباء — مصلحة المساحة — إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة) .

١٠ — وزارة الزراعة

١١ — وزارة الاصلاح الزراعى (وتضم فرعين : الديوان العام — ومصلحة الأملاك الأميرية) .

١٢ — شئون التعاون الزراعى .

١٣ — وزارة المواصلات (وتضم فرعين : الديوان العام — مصلحة الطرق والكبارى) .

١٤ — وزارة الشئون الاجتماعية والعمل .

١٥ — وزارة التموين .

١٦ — وزارة الثقافة والارشاد القومى (وتضم ثلاثة فروع : الديوان العام ومصلحة الآثار — مركز تسجيل الآثار المصرية) .

١٧ — وزارة الأوقاف (وتضم ثلاثة فروع : الادارة العامة والتفاتيش — الأعيان الموقوفة — الخدمات الدينية والاجتماعية والمتنوعة) .

١٨ — وزارة شئون الادارة المحلية .

١٩ — هيئات مختلفة (وتضم أربعة فروع : النيابة الادارية — مصلحة الاحصاء — مصلحة الاستعلامات — اعانات ومصروفات لهيئات مختلفة) .

٢٠ — الوحدات المجمعة .

٢١ — الدين العام .

٢٢ — معاشات ومكافآت .

٢٣ — مصروفات الطوارىء .

٢٤ — إعانة غلاء المعيشة .

٢٥ — تكاليف العمال الذين تركوا خدمة الجيش البريطانى .

٢٦ — مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

٢٧ — دعم الاقتصاد القومى .

(٣) النفقات الخاصة (٤) الديون . وبعض الفروع مقسم إلى بابين فقط (١).

٢٨ — الجـامع الأزهر والمعـاهد الدينيـة .

٢٩ — اعانة الاقليم الشمالى .

٣٠ — مصروفات غير منظورة .

٣١ — النصيب فى الميزانية الموحـدة .

(١) فيما يلى أقسام وفروع ميزانية الاقليم السورى كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ .

قسم :

١ — المساهمة فى الميزانية الموحدة (ويضم ثلاثة عشر فرعا : شئون رئاسة الجمهورية — مجلس الأمة — وزارة الخارجية — وزارة الحربية — المجلس الأعلى لرعاية الشباب — المجلس الأعلى للاداب والفنون — المجلس الأعلى للعلوم — المساهمة فى التضامن العربى — ديوان المحاسبات — مجلس الدولة — إعانة للمديرية العـامة لهيئة الاذاعة — إعانة مجمع اللغة العربية — وزارة التخطيط) .

٢ — رئاسة المجلس التنفيذى .

٣ — مكتب تفتيش الدولة .

٤ — مجلس التأديب .

٥ — وزارة التموين .

٦ — وزارة الأوقاف .

٧ — وزارة الخزانة (وتضم : الوزارة — مديرية المطبعة الرسمية — الدين العام).

٨ — وزارة الداخلية (وتضم : الوزارة — الأمانة العامة لشئون الشرطة والأمن العام — المديرية العامة للدفاع المدنى — المديرية العامة للدعاية والأنباء).

٩ — وزارة الصحة .

١٠ — وزارة العدل (وتضم : الوزارة — إدارة قضايا الحكومة) .

١١ — وزارة الاقتصاد .

١٢ — وزارة الزراعة (وتضم الوزارة — المدارس الزراعية) .

١٣ — وزارة الأشغال العامة .

١٤ — وزاة التربية والتعليم (وتضم : الوزارة — التعليم الابتدائى — التعليم الثانوى — التعليم الفنى — التعليم العـالى) .

تقسيم النفقات العامة بعد تطبيق السياسة الاشتراكية

٦٠ — اقتضى تطبيق السياسة الاشتراكية الديمقراطية التعاونية ، التى أخذت بها الجمهورية العربية المتحدة أن تلتزم الحكومة مبادىء التخطيط الشامل ، وفى ضوء هذه المبادىء وضعت خطة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، تستهدف مضاعفة الدخل القومى فى أقل من عشر سنوات ، وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين على نحو يكفل لهم مستوى لائقاً من العيش . واستلزم ذلك اعتبار الميزانية مرحلة سنوية من مراحل تلك الخطة ، بعد أن أصبح القطاع العام أهم ركن من أركان البناء الاقتصادى للدولة ، وألقى عليه عبء المساهمة بأكبر نصيب فى تنفيذ الخطة ، لهذا قسمت الميزانية ، ابتداء من سنة ١٩٦٢ /١٩٦٣ إلى قسمين أساسيين :

(١) — ميزانية الخدمات — وتشمل الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية ، ونفقاتها مقسمة إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل)، ونفقات استثمارية .

(٢) — ميزانية الأعمال — وتتألف من مجموع الميزانيات الملحقة للهيئات العامة التى تمارس نشاطا ذا طابع اقتصادى كانت الحكومة تزاوله ، كالهيئة

= ١٥ — وزارة الشئون الاجتماعية والعمـــل (وتضم الوزاره — اعانة مؤسسة اللاجئين الفلسطينيين — معاهد إصلاحيات الأحداث — المراكز الاجتماعيـــة النموذجيـــة) .

١٦ — وزارة الشئون البلدية والقروية .

١٧ — وزارة الاصلاح الزراعى (وتضم : الوزارة — المديرية العـامة للمصالح العقـارية) .

١٨ — وزارة المواصـــلات .

١٩ — وزارة الصناعة .

٢٠ — وزارة الثقافة والارشاد القومى .

العامة لشئون المطابع ؛ والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة التى تمارس نشاطا اقتصاديا لم تكن الحكومة تزاوله ، ولكن السياسة الاشتراكية اقتضت ضمه للقطاع العام ، كالمؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات ، ونفقات هذه الميزانية مقسمة أيضا إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية .

(أ) ميزانية الخدمات

اقتضى تطوير الميزانية اعادة تبويب نفقات الخدمات على الأساسين الآتيين :

(أ) - ايجاد معيار للتفرقة بين النفقات الدورية (نفقات التشغيل) ، والنفقات الاستثمارية :

(ب) - اظهار تكلفة كل خدمة .

لذلك قسمت النفقات إلى ثلاثة أبواب ، وقسم كل باب إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة فى جميع الوزارات والمصالح والهيئات العامة الداخلة فى قطاع الخدمات ، بحيث يعطى رقم البند مدلولا واحدا فى جميع تلك الجهات ، فاذا لم توجد بأحد الفروع نفقة مخصص لها بند ذو رقم معين ، اغفل هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه فى الترقيم ، وهكذا .

أما الأبواب الثلاثة التى قسمت إليها النفقات فبيانها كالآتى :

(الباب الأول) مرتبات وأجور - وقد أعيد تقسيمه ليبين فى سهولة ويسر ما تنفقه الدولة على موظفيها وعمالها من مرتبات وأجور ومكافآت ورواتب وبدلات نقدية وعينية ، واعانة غلاء المعيشة ، ومساهمة الحكومة فى صناديق التأمين والمعاشات ، فضلا عما يتحمله من تكاليف الأجازات والمنح الدراسية والتدريبية لموظفيها وعمالها .

(الباب الثانى) ـ نفقات عامة ـ وتشمل النفقات الدورية على الخدمات والسلع ، كمصروفات الانتقال ، وبدل السفر ، والايجارات ، وصيانة المبانى ، والنشر والاعلان ، والمياه والانارة .... الخ .

أما الاعانات والمساعدات والتعويضـات التى كانت تدرج أصلا فى هذاالباب فقد استبعدت من بنوده لما لها من طابع خاص ، إذ أنها ليست نفقة دورية للجهاز الحكومى ، وأدرجت تحت قسم خاص خارج اطار الباب الثـانى كما سنرى .

(الباب الثالث)ـ نفقات استثمارية ـ وتشمل النفقات الاستثمارية للزراعة ، والرى والصرف ، والكهرباء ، والسد العالى ، والصناعة ، والنقل والمواصلات والتخزين ، وقناة السويس ، والاسكان والمرافق ـ كما تشمل النفقات الاستثمارية لخدمات الدفاع والأمن والعدالة ، والخدمات التعليمية والصحية ، والثقافية والترويحية والاجتماعية والدينية ، والتموينية ، والأبحاث العلمية ، والخدمات الرئاسية ، والرقابة الحكومية ، والخدمات التجارية والمالية. وكلها موزعة على النحو الآتى :

(١) ـ أجور (وتتضمن الأجور والمرتبات) .

(٢) ـ استثمارات (وتتضمن الانشاءات) .

(٣) ـ مستلزمات انتاج (وتقابل المصروفات العامة) .

(٤) ـ تحويلات (وتتضمن فوائد وأقسـاط السلف والقـروض والاعانات الاستثمارية) .

والنفقات فى كل باب من هذه الأبواب الثـلاثة المذكورة موزعة بين الديوان العام والادارة المحلية .

أما الباب الرابع الذى كان موجودا فى الميزانيات السابقة على ميزانية سنة ١٩٦٢ /١٩٦٣ فقد اقتضى التبويب الجديد للميزانية تصفيته ، وذلك بتبويب ما أمكن تبويبه من نفقاته وفقاً لطبيعة كل نفقة ، ونقلها إلى البابين

الأول والثانى بالأقسام والفروع المختصة. أما ما لم يمكن تبويبه منها تحت أى من البابين المذكورين فقد أدرج تحت الأقسام الآتية بصفة اجمالية :

(ا) — اعانات المحافظات .

(ب) — اعانات أخرى — واقتصر ما أدرج تحتها على الاعانات الدورية (دون الاعانات الاستثمارية التى أدرجت فى الباب الثالث) . ويشمل هذا القسم الاعانات الآتية :(١) — اعانات للهيئات المختلفة، (٢) — اعانات دولية (وتمنح للدول والهيئات الدولية) ، (٣) — اعانات لخدمات عامة (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية الثقافية مقابل خدمات عامة كالتعليم أو الصحة أو الثقافة ..... وما إلى ذلك) ، (٤) — اعانات ومساعدات وتعويضات (وتمنح لأفراد أو هيئات كمساعدة لهم أو مقابل ما تأثرت به أرواحهم أو ممتلكاتهم نتيجة ظروف معينة) ، . (٥) — اعانات أخرى (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية والنقابات وغيرها من التشكيلات الجماعية لمعاونتها على مزاولة نشاطها الخاص) .

(ج) — دعم الاقتصاد القومى — ويقتصر على الخدمات الاقتصادية .

(د) — مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

(ز) — خدمة الدين العام — وتشمل اعتمادات فوائد واستهلاك الدين العام للخدمات بما فى ذلك ما تدفعه الحكومة من فوائد العبء المتأخر لحساب صناديق التأمين والمعاشات (أما القروض الخاصة بميزانية الأعمال فتتحملها تلك الميزانية) ، وقد أعيد تقسيم هذا القسم على نحو يبين الاستهلاك واجمالى الفوائد .

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات .

٢ - ميزانية الأعمال

تتألف كما سبق القول ،من مجموع الميزانيات الملحقة للهيئات العـامة ، والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة الداخلة فى قطاع الأعمال ، والتى تمارس نشاطا اقتصاديا ، وقد روعى فيها مسايرة الخطة الشاملة للتنميـة الاقتصادية والاجتماعية وترتيب قطاعاتها . ونفقات ميزانية الأعمـال مقسمة إلى ثلاثة أبواب أيضا ، هى :

(الباب الأول) — نفقـات التشغيل — وتضم : (١) — الأجور ، (٢) — مستلزمات الانتاج .

(الباب الثانى) — النفقات التحويلية — وتتضمن : (١) — فوائد وأقساط القروض المحلية ، (٢) — فوائد وأقساط القروض الخارجية ، (٣) — نصيب الحكومة فى الأرباح ، (٤) — اعتمادات تحويلية أخرى .

(الباب الثالث) — نفقات استثمارية — على النسق المتبـع فى ميزانية الخدمات والسابق بيانه .

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

٦١ — للنفقات العامة آثار اقتصادية هامة نكتفى بدرس ما يأتى منها فى خمسة مباحث :

المبحث الأول — تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى .

المبحث الثانى — تأثير النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الثالث — اختلاف آثار الانفاق العام باختلاف وسائل تمويله

المبحث الرابع — تأثير النفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات فى الدول الرأسمالية.

المبحث الخامس — آثار النفقات الحربية .

المبحث الأول

تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى

يقتضى البحث فى ذلك أن نفرق بين الانفاق على المرافق العامة الأصلية وهى الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة وبين الانفاق على المرافق العامة الاضافية كالتعليم والمواصلات والوقاية الصحية وما إليها .

٦٢ — فالانفاق على المرافق العامة الأصلية يعتبر ضروريا ولازما

للانتاج لأنه يهيء الظروف التى يصعب بدونها القيام به. فاختلال الأمن مثلا يترتب عليه تقليل الانتاج لعدم اطمئنان المنتجين على ثمرات أعمالهم .

٦٣ — أما الانفاق على المرافق العامة الاضافية فانه يؤثر فى الانتاج من عدة نواحى :

(ا) فهو يؤثر فى الانتاج بتأثيره فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار .

(ب) وهو يؤثر فى الانتاج بتأثيره فى رغبة الأفراد فى العمل وفى الادخار .

(ج) وهو يؤثر فى الانتاج عن طريق نقل بعض عناصر الانتاج فى فرع إلى آخر من فروع الانتاج .

(د) وهو يؤثر فى الانتاج عن طريق نقل بعض عناصر الانتاج من منطقة إلى أخرى .

(ا) فمن جهة تأثير الانفاق العام فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار ، فانه يزيد من تلك المقدرة ، لأن جزءا من النفقات العامة ينفق على خدمات من شأنها زيادة كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل فيزداد دخلهم وتزداد مقدرتهم على الادخار ، كنفقات نشر التعليم والوقاية الصحية .

(ب) ومن جهة تأثير الانفاق العام فى رغبة الأفراد فى العمل وفى الادخار ، فانه قد يؤدى إلى أضعاف تلك الرغبة . لأن تأمين مستقبل الأفراد بواسطة منحهم معاشات أو اعانات ، قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل وعن الادخار ، لذلك فمن الأفضل ألا تمنح الدولة إعانات للافراد إلا فى الأحوال الاضطرارية كالمرض والبطالة الاجبارية .

(ج) ومن جهة تأثير الانفاق العام فى مصر نقل بعض عناصر الانتاج من

فرع لآخر من فروع الانتاج . فان الدولة تستطيع بواسطـة تكييف سياستها الانفاقية أن توجه الانتاج وجهات معينة، فاذا وجدت من الأصلح مثلا زيادة إنتاج السلع الشعبية ، والتقليل من انتاج السلع الكمالية ، فانها تصل إلى هذا الغرض بأن تعطى إعانات لإنتاج السلع الشعبية ، وتفرض ضرائب على انتاج السلع الكمالية ، وتكون النتيجة اتجاه بعض عناصر الانتاج إلى الفرع الذى آثرته الدولة بالرعاية .

وأهم ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا الشأن ، هو توجيه بعض عناصر الانتاج إلى إنتاج السلع الرأسمالية بدلا من انتاج السلع الاستهلاكية وبهذا تصون وتزيد من رؤوس الأموال الموجودة فى الدولة ، والدولة أكثر مراعاة لمصلحة المجتمع من الأفراد فى ذلك لأن من يقبل من الأفراد على الادخار يتجه فى استثمار مدخراته وجهات ليست فى الغالب أصلح الوجهات بالنسبة للمجتمع فى مجموعه ، فالأفراد يهتمون بتنمية رؤوس الأموال المادية للفائدة المادية العاجلة التى تعود عليهم منها ، ولا يتجهون لاستثمار مدخراتهم فى زيادة الكفاية العلمية والفنية للمجتمع ، بالانفاق على الأغراض التعليمية وعلى معاهد البحث العلمى ، لأن ما يعود عليهم من ذلك أقل مما يعود عليهم من الاستثمار المادى ، يضاف إلى ذلك أنه حتى بالنسبة للاستثمار المادى ، فان الأفراد يقبلون على النواحى التى يستفيدون منها فائدة مادية أكبر . ويهملون النواحى الأخرى ، وقد تكون أفضل بالنسبة للمجتمع .

ذلك ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا السبيل، على أنه من جهة أخرى لا ينبغى أن تقوم الدولة بنوع من الاستثمار ، إلا إذا كان قيامها به يؤدى إلى زيادة قوة المجتمع الانتاجية بدرجة أكبر مما كان يتيسر تحقيقه لو ترك أمر هذا الاستثمار للأفراد .

(د) كذلك تؤثر النفقات العامة فى نقل بعض عناصر الانتاج من منطقة إلى أخرى ، وقد يؤدى ذلك إلى زيادة الانتاج فى مجموعه ، مثال ذلك : أن تزيد الدولة فيما تنفقه على التعليم أو الصحة فى المناطق الفقيرة . إذ يفضى ذلك إلى زيادة كفاية سكانها ، وزيادة مقدرتهم على العمل وعلى الادخار ، مما يترتب عليه اجتذاب بعض عناصر الانتاج إلى تلك المنطقة .

المبحث الثانى

تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومى

٦٤ ــ تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف طبقات المجتمع من طريقين :

الأول ــ إن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فى حين أن نفقات هذه الخدمات يتحمل الجزء الأكبر منها أصحاب الدخول الكبيرة ، بهذا يعتبر الانفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

الثانى ــ أن الطبقات الفقيرة تستفيد من بعض الخدمات العامة أكثر من استفادة الطبقات الغنية منها ومن هذا القبيل إعانات البطالة ، والمستشفيات وملاجىء الأيتام والعجزة ، ولهذا يعتبر الانفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

ولكى يحدث هذا الأثر ينبغى أن يكون معظم الايرادات العامة مستمدا من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية فى حصيلتها أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة .

المبحث الثالث

اختلاف آثار الانفاق العام باختلاف وسائل تمويله

٦٥ — تمول الدولة نفقاتها إما من القــــوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد ، وإما من قوة شرائية جديدة ، ولكل من هاتين الوسيلتين آثارها الاقتصادية . فاذا مولت الدولة نفقاتها من القوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد ، والتى تحصل عليها منهم بواسطة الضرائب التى تفرضها عليهم ، أو سندات القروض التى تبيعها لهم ، فان تأثير الانفاق العام على حجم الائتمان والنقود وعلى مستوى الأثمان لا يكون كبيرا ، لأن القوة الشرائية التى تأخذها الدولة من الأفراد عن طريق الضرائب وسندات القروض تعود ثانية إلى السوق بواسطة النفقات العامة ، وتكون النتيجة من تلك العمليات تحويل بعض عناصر الانتاج من الانتاج الخاص إلى الانتاج العام ، مما يترتب عليه توسع فى بعض الصناعات ، وارتفاع أثمان عناصر الانتاج المستخدمة فيها نوعا ، وانكماش فى بعض الصناعات الأخرى ، مع انخفاض أثمان عناصر الانتاج المستعملة فيها إلى حد ما .

أما إذا مولت الدولة نفقاتها من قوة شرائية جديدة ، بأن باعت سندات قروضها للبنوك التجارية التى تخلق الائتمان لتستعمله فى شراء تلك السندات ، فانها تدفع بتلك القوة الشرائية الجديدة إلى السوق ، وتستخدم بواسطتها عناصر الانتاج العاطلة مما يحدث ارتفاعا فى الأثمان ونشاطا فى الانتاج .

المبحث الرابع

تأثير النفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات فى الدول الرأسمالية

٦٦ — يترتب على وجود نظام الملكية الفردية وتوريث حق الملكية فى

الدول الرأسمالية انقسام المجتمع فيها إلى عدة طبقات: (١) الطبقة العليا ويستمد أفرادها دخلهم من الملكية ، وتشمل كبار الملاك، وكبار الماليين وأصحاب الأعمال . (٢) وتلى هذه الطبقة طبقة تستمد دخلها من الملكية والعمل العقلى الراقى ، وتضم كبار الموظفين وأصحاب المشروعات. (٣) وتأتى بعد ذلك طبقة متوسطة ، تضم أصحاب المشروعات الصغيرة وصغار الموظفين . (٤) ثم طبقة تشمل الصناع المتخصصين والكتبة وغيرهم . (٥) وتايها الطبقة الدنيا ويعتمد أفرادها فى كسب معاشهم على الجهد البدنى ، وتضم عمال البناء وعمال الطرق والعمال الزراعيين ومن إليهم .

ويفترض النظام الرأسمالى توافر المنافسة الحرة بين جميع أفراد المجتمع ، وعدم وجود عوائق تمنع انتقال الفرد من طبقـــة إلى أخرى ، إلا أن الواقع يخالف هذا الافتراض ، إذ من النادر أن ينتقل أحد من أفراد الطبقة الدنيا الى الطبقة العليا . لا لوجود عوائق قانونية تمنع هذا الانتقال ، ولكن لأن تكاليف الانتقال من طبقة إلى أخرى أعلى منها تكون عادة مرتفعة ارتفاعا يجعل هذا الانتقال فى حكم المستحيل .

ويترتب على تقسيم المجتمع إلى طبقات غير متنافسة عدم تكافؤ الفرص بين أفرادها ، مما يؤثر فى المجتمع تأثيرا سيئا . لأن أفراد الطبقة الدنيا يظلون خاملين ، بينما لو توافرت لهم الفرص لأمكن للمجتمع أن يفيد منهم فائدة كبيرة ، فقد يظهر منهم علماء أو مخترعون ، أو باحثون يعملون على رفع مستوى رفاهية المجتمع بأسره .

وتستطيع الدولة أن توسع من مجال الفرص بين جميع أفراد المجتمع عن طريق التوسع فى الانفاق على المرافق الاضافية ، فأفراد الطبقة الدنيا مثلا لاتتسع دخولهم للانفاق على تعليم أولادهم ، أما أفراد الطبقة المتوسطة فلا تسمح

مواردهم بأكثر من الانفاق على تعليم أولادهم تعليما متوسطا أو ثانويا ، ويكاد يقتصر التعليم العالى على أفراد الطبقتين اللتين تعلوانها ، فاذا جعلت الدولة التعليم مجانيا فى مرحلة من مراحله حققت تكافؤ الفرص لجميع الأفـــراد فى تلك المرحلة ، ويصبح التكافؤ تاما فى الانتفاع بالتعليم إذا جعلته الدولة إلزاميا ومجانيا فى جميع مراحله ، أى إذا أصبح التعليم خدمة عامة أصلية لا تقبل التجـزئة وكلما انتقل مرفق من المرافق العامة الاضافية إلى عداد المرافق العامة الأصلية سارت الدولة خطوة نحو تحقيـــق المنافسة الكاملة بين أفــرادها . والتسوية بينهم فى فرص العمل والكسب . وقد فطن واضع دستور سنة ١٩٥٦ المصرى إلى هذا الأمر فنص فى المادة السادسة منـه على أن الدولة تكفل فيما تكفله لجميع المصريين تكافؤ الفرص . كما نص فى المادة ١٧ منه على أن تعمل الدولة على أن تيسر للمواطنين جميعا مستوى لائقا من المعيشة أساسه تهيئـــة الغـذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية .

المبحث الخامس

آثار النفقات الحربية

٦٧ ـــ لنفقـــات الحروب آثار شديدة على الاقتصاد القومى لضخامتها من جهة ، ولكونها تفرض عليه فجأة من جهة أخرى ؛ وإذا كانت هناك قوى انتاجية عاطلة عند البدء فى تنفيذ البرنامج الحربى ، أمكن استخدامها فى الانتاج الحربى ، دون أن يتأثر الانتاج والاستهلاك المدنيان فى البداية ، إذا مولت الدولة الانتاج الحربى بالاقتراض من البنوك التجارية ، إذ بذلك تبقى القوة الشرائية فى أيدى المدنيين ، على أن الحال لا يلبث أن يتغير ، فتزداد الانتاج المدنى فى التوسع . وينافس الانتاج الحربى فى الحصول على بعض القوى الانتاجية العاطلة ، حتى إذا اشتد الطلب الحـــربى ، أخذت القوى الانتاجية

فى التحول من الانتاج المدنى إلى الانتاج الحربى ، وفى الوقت نفسه تزداد القوة الشرائية فى أيدى المستهلكين ، ويزداد طلبهم ويضغط على السوق ضغطا شديدا ، فاذا لم تتخذ الوسائل الكفيلة بحجز القوة الشرائية الزائدة التى لدى المستهلكين أو بامتصاصها ، فان الانتاج الحربى والانتاج المدنى يتنافسان فى سبيل الحصول على المواد الأولية ووسائل الانتاج والأيدى العاملة ، ويتغلب الانتاج الحربى فى هذا النضال ، ولكن على حساب ارتفاع الأسعار ارتفاعا خياليا ، مما يزيد من تكاليف البرامج الحربية ، ويؤدى إلى التضخم بآثاره السيئة .

وعلاج تلك الحال يكون باحدى وسيلتين :

(١) حجز أكبر كمية ممكنة من القوة الشرائية التى لدى المستهلكين والمنتجين المدنيين ، بواسطة تحديد الأسعار وفرض نظام البطاقات ، وهذه القوة الشرائية المحجوزة إما أن تستعمل فى شراء سندات القروض الحكومية أو تبقى خاملة فى البنوك ،حتى تنتهى حالة الحرب ،وتخفض قيود الرقابة ،وأكبر عيب هذه الطريقة هو صعوبة وضع رقابة فعالة على الضغط المتزايد للقوة الشرائية التى لدى المستهلكين .

(٢) امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب والقروض ، ولعل هذه الوسيلة الثانية أشد أثرا من الوسيلة الأولى من الوجهة الفنية .

وهذا الانفاق الحكومى الذى قد يبلغ مئات الملايين ، لا بد أن يغير الكيان الاقتصادى القومى ، فيزداد نشاط المشروعات التى تساهم فى المجهود الحربى ، بينما تحتفظ بعض المشروعات الأخرى بقوتها أو تقلل من

نشاطها تحت تأثير تحول عمالها إلى غيرها من المشروعات وعدم تجديد معداتها ، كذلك يتغير توزيع العمل ، وتتغير أنواع الاستهلاك المدنى ، والنفقـــات الشخصية والادخار تغيرا كبيرا .

ولا تقف آثار النفقات الحربية بانتهاء الحرب ، بل لا بد من تنظيم تحويل الانتاج الحربى إلى انتاج مدنى . ولا تؤثر النفقات الحربية غير العادية وحدها فى سوق المال . ولكن وسائل تمويلها هى التى قد تؤثر فيـــه ، لأن الضرائب والقروض أثناء الحرب تمتص قدرا كبيرا من القوة الشرائية التى لدى الأفراد والتى كان من الممكن أن تجد سبيلها إلى سوق الاستثمار : مما يجعل حصول المشروعات الخاصة على رؤوس الأموال اللازمة لها بسعر أعلى ، وقد كان هذا من المرغوب فيه أثناء الحرب . لأنه يؤدى إلى الحد من توسع الانتاج المدنى حتى لا يؤثر على المجهود الحربى الحكومى ، ولذا كان من الضرورى اتخاذ بعض الاحتياطيات لمد المشروعات الأساسية برؤوس الأموال الضرورية ، ولإعادة خصم الأوراق المالية لدى البيوت التجارية ، وأى برنامج يراد به امتصاص القوة الشرائية المدنية الزائدة ينبغى أن ينطوى على وسيلة لمد سوق المال بالأموال .

الفصل السادس

ظاهرة الازدياد المضطرد فى النفقات

٦٨ - إذا نظرنا إلى أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول فى سنوات متتالية وجدنا أنها تزداد باستمرار . هذه الظاهرة تشاهد فى جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها ، ولو أن سير الزيادة يختلف فى كل منها سرعة وبطأ باختلاف ظروفها ، كما قد يحدث أن تقف الزيادة أو تتراجع النفقات العامة فى بعض السنوات لسبب أو لآخر . غير أن هذا السبب لا يلبث أن يزول وتعاود النفقات العامة متابعة زيادتها باستمرار ، وليست هذه الظاهرة قاصرة على نفقات الدولة ولكنها تشاهد أيضا بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية فنفقات الدولة المصرية بعد أن كانت ٧,٦ مليون جنيه سنة ١٨٨٠ (وهى أول سنة عملت لمصر ميزانية سنوية منتظمة) أخذت بعد ذلك فى الزيادة باستمرار على النحو الآتى (١) :

---

(١) أرقام النفقات العامة فى السنوات من ١٨٨٠ إلى ١٩٤٥ — ١٩٤٦ مأخوذة عن رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف وأرقام السنوات من ١٩٤٦ — ١٩٤٧ إلى ١٩٥٢ — ١٩٥٣ مأخوذة من الحساب الختامى للدولة المصرية ، وأرقام السنوات من ١٩٥٣ — ١٩٥٤ إلى ١٩٥٩ — ١٩٦٠ هى تقديرات الميزانية عن كل سنة ، مع ملاحظة أن أرقام سنة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ هى عن عشرة أشهر فقط ، لتغيير تاريخ بدء الميزانية ، وأرقام السنوات من ١٩٠٤ — ١٩٠٥ إلى ١٩٦١ — ١٩٦٢ تشمل نفقات مشروعات تنمية الانتاج القومى .

جدول يبين جملة النفقات العامة فى مصر فى سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩٦١ / ١٩٦٢ (١) .

السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى	السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى
١٨٨٠	٧,٦٩١,٤٢٤	١٩٤٦—١٩٤٧	١٠٢,٤٩٢,١٢٣
١٨٩٠	١١,٢٥١,٤٨٣	١٩٤٧—١٩٤٨	٩٤,٥٤٧,٦٢٤
١٩٠٠	١٠,٨٣٩,٥٨٣	١٩٤٨—١٩٤٩	١٥٧,٦٩٤,٦٤٣
١٩١٠	١٦,٩١٩,٤٣٣	١٩٤٩—١٩٥٠	١٦٣,٨٠٨,٥١٨
١٩١٣	١٧,٦١٦,٥٤٣	١٩٥٠—١٩٥١	١٩٠,١٨٣,٨٠٨
١٩١٤—١٩١٥	١٦,٨٠٨,٦٤٣	١٩٥١—١٩٥٢	٢٣٢,٨٥٠,٥٣١
١٩١٨—١٩١٩	٢٣,٣٩٣,٨٦٩	١٩٥٢—١٩٥٣	٢٠٨,٣٧٧,١٤١
١٩٢٤—١٩٢٥	٢٩,٩٩٥,٠٦٠	١٩٥٣—١٩٥٤	١٩٧,٥١٦,٠٠٠
١٩٢٩—١٩٣٠	٤١,٠٢٣,٣٣٧	١٩٥٤—١٩٥٥	٢٧٠,١٠٢,٥٨٣
١٩٣٤—١٩٣٥	٣٦,٤٥٩,٥٥٩	١٩٥٥—١٩٥٦	٢٩٢,٥٤٨,٩٧٢
١٩٣٨—١٩٣٩	٤٧,٦٩٦,٥٥٢	١٩٥٦—١٩٥٧	٣٢٦,٢٧٤,٠١٩
١٩٤٠—١٩٤١	٤٢,٩٣٧,١١٧	١٩٥٧—١٩٥٨	٣١١,٦٣٥,٨٠٠
١٩٤١—١٩٤٢	٤٧,٢٦٢,٥٣٤	١٩٥٨—١٩٥٩	٤٠٥,١٧٠,٥٠٠
١٩٤٢—١٩٤٣	٥٧,٧١٠,٦٩٣	١٩٥٩—١٩٦٠	٤٨٠,١٢١,٩٥٥
١٩٤٣—١٩٤٤	٧٦,٠٤١,٥٠٤	١٩٦٠—١٩٦١	٦٨٨,٣٧٩,٨٧٠
١٩٤٤—١٩٤٥	٨١,٠٠٩,٢٢٦	١٩٦١—١٩٦٢	٧٦٥,٥٥٠,٣٠٠
١٩٤٥—١٩٤٦	٩٤,٧٠٣,٠١٧		

أى أن نفقات الدولة زادت فى مدى اثنين وثمانين عاما على تسع وتسعين مثلا لما كانت عليه من قبل .

ولا شك أن جزءا من هذه الزيادة يرجع إلى ما أصاب القوة الشرائية للنقود من ضعف أثناء تلك المدة الطويلة ، فهو بهذا ازدياد ظاهرى أكثر منه حقيقى ، لأن النفقات العامة يعبر عنها بعدد من وحدات النقود فكل ضعف يطرأ على القوة الشرائية للنقود يؤدى بالضرورة إلى زيادة ظاهرية فى النفقات العامة ،

(١) بعد اجراء التعديلات الضرورية فى الأرقام لجعل المقارنة على أساس واحد .

وان كان من الصعب قياس مقدار تلك الزيادة الظاهرية ؛ على أنه من المستطاع إلى حد ما الوصول إلى ذلك على وجه التقريب بالاستعانة بالأرقام القياسية للأسعار .

والزيادة الظاهرية هي التي لا تقابلها زيادة فى نصيب الفرد من الخدمات التى تؤديها الدولة والهيئات العامة .

وسندرس فيما يلى أسباب ازدياد النفقات العامة ؛ ثم آثار ذلك الازدياد .

المبحث الأول

أسباب ازدياد النفقات العامة

٦٩ — دراسة ظاهرة الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ، ومعرفة أسبابها من الأهمية بمكان فهى تبين لنا بوضوح كيف تطورت المالية العامة من الفكرة التقليدية التى تضيق من مجال النشاط الحكومى إلى أقصى حد إلى الفكرة الحديثة التى توسع من مجال هذا النشاط ، كذلك يترتب على ازدياد النفقات العامة ضرورة زيادة الايرادات العامة ، والعمل على أن تكون قائمة على أسس مرنة حتى تقابل ازدياد النفقات بطريقة لا ينجم عنها اضطراب مستمر فى النظم المالية والاقتصادية للدولة .

وقد استرعت هذه الظاهرة التى يطلق عليها اسم « قانون فاجنر » نسبة إلى الاقتصادى الألمانى فاجنر (wagner) أنظار علماء الماليـة ، فجدوا فى البحث عن أسبابها ، ولهم فى ذلك آراء مختلفة ، فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة ، وعزاها البعض الآخر إلى كيفية توزيع الثروة لا إزديادها فحسب ، واعتبرها البعض الآخر مظهرا لقانون اقتصادى عام هو قانون الحلول التكاليف العامة محل التكاليف الخاصة ،

وردها فريق آخر إلى أسباب سياسية وقانونية ، ووجد آخرون فى كل رأى من الآراء السابقة جانبا من الحقيقة فعللوا ازدياد النفقات العامة بها جميعا (١) ومن هؤلاء العالم الفرنسى جيز (Jéze) .

ويخلص للباحث من تلك الآراء أن أسباب تلك الظاهرة متعددة ، وأنه يمكن ردها إلى أمرين :

١ — تكفل الدولة بوظائف جديدة تستدعى نفقات جديدة .

٢ — توسع الدولة فى القيام بوظائفها القديمة . وعنايتها بها عناية أكبر .

وأسباب الزيادة إما أسباب اقتصادية ، أو اجتماعية ، أو إدارية ، أو مالية أو سياسية .

المطلب الأول

الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة زيادة النفقات العامة : ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى ، والتوسع فى المشروعات العامة ، والدورة الاقتصادية ، والمنافسة الاقتصادية .

§ ١ - ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى

٧٠ — زيادة الثروة عامل هام جدا فى زيادة النفقات العامة ، لأنها تساعد على زيادة الدخل القومى ومنه تستمد الدولة ما تحتاجه من أموال فى

---

(١) راجع رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف ص ٣-٤ .

بصورة ضرائب ورسوم وغيرها . وكلما ازداد الدخل كلما قلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من الضرائب ، مما يشجعها على التوسع فى الانفاق .

على أن درجة تأثر النفقات العامة بازدياد الدخل القومى تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة ، ففى الدول المتقدمة ، كالولايات المتحدة أو فرنسا أو سويسرا ، لا تتجاوز نسبة زيادة النفقات العامة كنسبة الزيادة فى الدخل القومى كثيرا ، بخلاف الدول الأقل تقدما كجمهوريات أمريكا الجنوبية إذ تدل المشاهدات على أن النفقات العامة فى تلك الدول تزداد بأسرع مما يزاد به الدخل القومى .

وكما يؤثر ازدياد الثروة والدخل فى نمو النفقات العامة ، كذلك يؤثر ازدياد النفقات العامة فى نمو الثروة والدخل ، ويتوقف مدى هذا التأثير وقوته على الوجوه التى تستعمل فيها النفقات العامة .

وتختلف نسبة ما تستغرقه النفقات العامة من الدخل القومى باختلاف الظروف ، وتزداد تلك النسبة فى أوقات الحروب .

§ ٢ – التوسع فى المشروعات العامة

٧١ – يزداد انتشار المشروعات الصناعية والتجارية التى تقوم بها الدولة ويرجع ذلك إلى أسباب كثيرة أهمها :

(١) الحصول على إيراد من أرباح المنشآت الصناعية والتجارية لتغذية الخزانة العامة ، وفى هذه الحالة تحتكر الدولة غالبا انتاج وبيع بعض السلع كاحتكار التبغ فى فرنسا ، والملح والكبريت فى ايطاليا .

(٢) المحافظة على ما فى الدولة من ثروات طبيعية وتنميتها لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة كاستثمار الغابات .

(٣) ميل بعض المشروعات إلى الاحتكار كتوريد المياه والتيار الكهربائى والنقل ، إذ أدى ذلك إلى قيام الحكومة أو البلديات بتلك العمليات حتى لا تستغل المشروعات الخاصة بالجمهور إذا قامت بها لأنها تنشد الربح بينما تستهدف الهيئات العامة فى إدارتها لتلك المشروعات أغراضا أخرى اجتماعية كتوريد المياه لبعض طبقات السكان بسعر أقل من التكاليف .

(٤) إنتشار سياسة تأميم لمشروعات ، وبخاصة بالنسبة للصناعات الرئيسية كصناعة الصلب والفحم والنقل والكهرباء والبنوك وشركات التأمين وتطبيق السياسة الاشتراكية بوجه عام .

٧٢ — ويؤدى التوسع فى المشروعات العامة إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية فى حدود ما تغله تلك المشروعات من ايراد . وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك .

وترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الهيئات العامة للمشروعات الصناعية والتجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران فى المشروعات الخاصة ، هما ضرورة الحصول على ربح ، وضرورة صيانة رأس مال المشروع ؛ أما حافز الربح فليس قويا فى المشروعات العامة حتى ولو أديرت بقصد الحصول على ربح ، لأن قوة الرأى العام الدافعة لذلك أضعف بكثير من القوة التى لحملة الأسهم فى المشروعات الخاصة . كذلك لا يشعر القائمون بأمر المشروعات العامة بما يشعر به القائمون بالمشروعات الخاصة من ضرورة صيانة رأس مال المشروع ، إذ من المستطاع دائما الالتجاء إلى دافعى الضرائب لتعويض ما يهلك من رأس المال دون كبير مقاومة من جانبهم ، بخلاف الحال فى المشروعات الخاصة .

ومن أهم المشروعات التى تقوم بها الدولة البريد ، والسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات والإذاعة اللاسلكية ، والملاحة ، وتوليد القوى

الكهربائية ، وبعض أنواع الائتمان والتأمين . ويمتد تدخل الدولة فى النظام الاشتراكى حتى يشمل القيام بالصناعات الرئيسية كلها .

أما المشروعات التى تديرها الهيئات المحلية فأهمها : توريد المياه والغاز والكهرباء والمجارى والترام والأوتوبيس .

٧٣ — وتكثر المشروعات التى تقوم بها الدولة أوتساعد على انشائها فى البلاد المتخلفة اقتصاديا والآخذة فى النمو ، ذلك أن هذه الدول تعانى من انخفاض مستوى الدخل القومى ومستوى الدخل الفردى ، وللتغلب على حالة التخلف وما يترتب عليها من شيوع الفقر والجهل والمرض، تتدخل الدولة لتنمية الاقتصاد القومى ، فتضع خططا كاملة للتنمية ، وتقوم بتنفيذ المشروعات التى تزيد من المقدرة الانتاجية فى المجالين الصناعى والزراعى ، أو تساهم فيها مع الهيئات الخاصة . .

٧٤ — وفى مصر يتطلب الجمهور من الحكومة القيام بالكثير من المشروعات الصناعية والتجارية . ويرجع ذلك إلى ضعف روح المخاطرة لدى الأفراد ، وقلة رؤس الأموال ، وتفضيل أصحابها استثمارهافى شراء الأراضى الزراعية والعقارات ، على أن تدخل الحكومة اقتصر إلى عهد قريب على القيام بادارة السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ومعمل تكرير البترول بالسويس ، وإدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة ، والإذاعة اللاسلكية ، وإدارة صناديق التأمين والمعاشات لموظفيها ، واستغلال منجم الذهب بالسكرى ومحجر البازلت بأبى زعبل ، ومياه الجيزة والجزيرة ، وإنارة مدينة القاهرة وحلوان .

وقد أخذت الحكومة فى السنوات الأخيرة فى القيام بكثير من المشروعات الإنتاجية وأنشأت لهذا الغرض المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى، الذى

أدمج فى لجنة التخطيط القومى بقرار جمهورى بتاريخ ٢٠ مارس سنة١٩٥٧ ، والمؤسسة الاقتصادية . ومؤسسة نصر وغيرهما من المؤسسات العامة ، وأممت بعض البنوك والمشروعات فى سنة ١٩٦٠ ، وفى يوليه سنة ١٩٦١ طبقت السياسة الاشتراكية وأصدرت لهذا الغرض عدة قوانين ، فى مقدمتها القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذى أمم جميع البنوك ، وشركات التأمين، والمشروعات ذات الأثر البارز فى الاقتصاد القومى ، والقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ الذى استولت به الحكومة على نصف رأس مال بعض الشركات والمنشآت ، والقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الذى حدد ملكية الأفراد فى بعض الشركات والمنشآت .

§ ٣ ـ الدورة الاقتصادية

٧٥ ـ إن توالى فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات العامة . أما زيادتها فى فترة الرخاء فلأن الحكومات تتأثر بموجة التفاؤل التى تسود تلك الفترة ، فتوسع من نطاق وظائفها . وتتخذ وظائف أخرى جديدة ، ويشجعها على ذلك زيادة الايرادات، لكثرة النقود ، وارتفاع الأثمان، وزيادة الدخول ، مع ضعف مقاومة الأفراد لما تفرضه من ضرائب . فاذا جاءت فترة الكساد بعد ذلك كان هذا التوسع فى الوظائف العامةقد استقر فى نظام الدولة الاقتصادى . فيصبح من الصعب انقاص النفقات العامة انقاصا جوهرياً وإن أمكن الاقتصاد فى بعض نواحيها هذا إلى أنه ليس من المصلحة العامة إنقاص النفقات العامة فى وقت الكساد بل على العكس تطالب الهيئات العامة فى هذه الفترة بالقيام ببعض الوظائف للتخفيف من آثار حالة الركود ، مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة . وتدل المشاهدات الحديثة على أن تلك الوظائف لا تلبث بدورها أن يستقر معظمها فى النظام الاقتصادى للدولة .

فاتجاه النفقات العامة إذن ، تبعا لما يجرى عليه العمل فى معظم الدول ، هو نحو الزيادة فى كل من فترتى الرخاء والأزمة ، وإن تنوعت أسباب الزيادة فى كل منها .

٧٦ — ولعلاج ذلك رئى أنه يمكن تقسيم ما تقوم به الدولة والهيئات المحلية من أشغال عامة إلى قسمين : قسم لا يحتمل التأجيل ، وقسم يستطاع تأجيله دون ضرر فيؤجل إلى وقت الكساد ، ثم يبدأ حينئذ فى تنفيذه ، فيستفيد منه العمال إذ يتيح لهم عملا فى وقت تبلغ فيه البطالة حدها الأقصى . وتستفيد منه الدولة ، لأن نفقة الانتاج تكون قليلة وقت الكساد ، ولأنه يرفع عن عاتقها عبء إعانة فريق من العمال المتعطلين ، ويستفيد منه الاقتصاد القومى ، لأنه يساعد على التخفيف من حدة تقلبات الدورة الاقتصادية . لما للقيام بالأشغال العامة من الأثر الكبير فى تنشيط المشروعات الخاصة .

٧٧ — وفى مصر تدخلت الحكومة مرارا لشراء القطن ، وإقراض الزراع عليه كما تدخلت لحماية الملكية العقارية الزراعية أثناء أزمة سنة ١٩٣٠ ، بتخصيص مبالغ لمساعدة صغار ملاك الأراضى الزراعية ، وشراء الأطيان التى تباع بثمن أقل من قيمتها ، والاحتفاظ بها حتى يوجد مشتر لها بالسعر المناسب ، وجعلت للمدين وأفراد عائلته وأهل الجهة حق الأولوية فى الشراء .

§ ٤ — المنافسة الاقتصادية

٧٨ — عنى كثير من الدول ، وبخاصة بعد الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ بحماية الصناعات الوطنية من منافسة الصناعات الأجنبية بوسائل شتى يهمنا منها نظام المنح (Primes) وهى إعانات مالية تدفعها السلطات العامة إلى بعض المشروعات الصناعية و التجارية و الزراعية ، حتى تتمكن من أن تقاوم منافسة المشروعات الأجنبية أو أن تنافسها . والمنح أما أن تعطى بشكل

ظاهر ، بأن ترصد لها مبلغ معين فى ميزانية الدولة وإما أن تكون بشكل مستتر كالاعفاء من الضرائب ، أو زيادة ما يرد عند خروج السلعة عما دفع عند دخولها فى حالة إعادة التصدير .

٧٩ — وقد عملت مصر على تشجيع بعض المشروعات الخاصة بمنحها إعانات نذكر منها على سبيل المثال : إعانة بعض شركات الملاحة البحرية ، وشركات الطيران وشركات غزل ونسج القطن ، وتدخل الحكومة لدعم بنك مصر مما كلفها مبالغ ليست بالقليلة .

المطلب الثانى

الأسباب الاجتماعية

فى مقدمة الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة : ازدياد السكان واتساع واتساع المدن ونمو الوعى الاجتماعى .

§ ١ — ازدياد السكان

٨٠ — يؤدى ازدياد السكان إلى زيادة النفقات العامة ، ويقول العالم الفرنسى جيز (Jèze) إن تلك الزيادة ظاهرية ، لأن ازدياد السكان يقابله بالضرورة زيادة الانفاق العام ، لمواجهة مطالب عدد كبير من السكان ، فالعبء لم يزد لتوزيعه على عدد أكبر من الأفراد .

ونعتقد أن زيادة السكان يترتب عليها أيضا ازدياد حقيقى فى النفقات العامة لأن نسبة الزيادة فى السكان تكون أعلى فى الطبقات الفقيرة منها فى الطبقات الغنية ، والطبقات الفقيرة تتطلب من الدولة كثيرا من النفقات ، بينما يتمتع أفرادها بالاعفاء من الضرائب ، أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضآلة دخولهم .

يضاف إلى ذلك أن ازدياد السكان يستلزم بطبيعة الحال عددا أكبر من الخدمات ، ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجا ، مما يستدعى نفقات أكثر .

ويقول العالم الأمريكى بلين (Plehn) (١) إن الأعمال الحكومية تخضع لقانون النفقة النسبية المتزايدة أى أنه كلما زاد عدد السكان زادت النفقات اللازمة بنسبة أكبر من نسبة زيادتهم وهذا القول محل نظر ، لأن الزيادة النسبية فى النفقات العامة تقترن عادة باتساع نطاق الخدمات العامة أو ارتفاع مستواها ، أى أن الزيادة فى النفقات العامة لها ما يقابلها ، فهى إذن ليست دليلا على سريان القانون المذكور على الأعمال الحكومية ، ولا يكون اتساع الأعمال الحكومية سببا فى زيادة تكاليفها النسبية إلا نتيجة اختلال الأداة الحكومية أو عدم كفايتها .

٨١ — وفى مصر كما فى غيرها من الدول ، اقترن ازدياد السكان بزيادة النفقات العامة وقد كان نصيب الفرد من النفقات العامة منذ سنة ١٨٩٧ كالآتى :

السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة		السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة	
	مليم	جنيه		مليم	جنيه
١٨٩٧	١٠٠	١	١٩٣٦—١٩٣٧	٤٨٥	٢
١٩٠٧	٦٧٦	١	١٩٤٦—١٩٤٧	٣٨٨	٥
١٩١٦—١٩١٧	٣٥٣	١	١٩٦٠—١٩٦١	٤١٦	٢٦
١٩٢٦—١٩٢٧	٥١٨	٢			

(1) Plehn C. C.; Introduction to Public Finance. New York .1921, P. 24.

ولما كان معظم السكان فى مصر من العناصر الزراعية ، وكان ازدياد السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثروة مع سوء توزيعها ، فقد كان من المنتظر أن تكون زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة أكبر ، لأن اجتماع الظروف المذكورة من شأنه أن يؤدى إلى انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم الأعظم من السكان وزيادة ما يطلب من الهيئات العامة أداوءه من الخدمات . لولا أن نظام الايرادات العامة فى تلك المدة لم يكن ليسمح بزيادتها زيادة كبيرة لمواجهة زيادة النفقات ، ويرجع ذلك لعدم إمكان فرض ضرائب على ايرادات الثروة المنقولة وعلى كسب العمل نظرا لوجود الامتيازات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٧ .

§ ٢ - اتساع المدن

٨٢ - يؤدى إقبال الدولة على الصناعة إلى زيادة عدد سكان المـدن والأوساط الصناعية زيادة كبيرة ، كما حدث منذ أوائل القرن التاسع عشر فى الدول التى تحولت نحو الصناعة ، كانجلترا وفرنسا وألمانيا ، وكلما ازدحمت المدن بالسكان كلما كثرت نفقاتها المحلية ، إذ يستلزم وجود عدد كبير من السكان فى صعيد واحد زيادة العناية بالصحة العامة ، وبوسائل النقل ، وبتوزيع المياه والغاز والتيار الكهربائى ، وانشاء الطرق والميادين والحدائق العامة . والعناية بالأمن ، كذلك ينشأ عن ازدحام المدن كثير من المسائل كحماية الآداب العامة ورقابة المحال العامة ومشاكل العمال ، والرقابة على المواد الغذائية ، وما إلى ذلك .

وكلما زاد عدد السكان وأتسعت رقعة المدينة كلما ارتفع نصيب الفرد من النفقات العامة ، لأن سكان المدن الكبيرة أرفع ذوقا . وأكثر طلباً للرفاهية ، وأعظم حاجات ، وأكثر ثروة من سكان المدن الصغرى .

§ ٣ – نمو الوعى الاجتماعى

٨٣ – أدى انتشار التعليم فى المجتمعات الحديثة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعى فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها فى العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والمرض والعجز والشيخوخة والعوز ، وإعانة الفقراء واليتامى والأرامل .

٨٤ – وعزز ذلك أن توزيع دخول إضافية على الطبقات الفقيرة له فائدته من الناحية الاقتصادية أيضا ، فهو من أنجع الوسائل لمكافحة الركود الطويل المدى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية المتقدمة ، حيث يعجز الدخل القومى فى الفترة الطويلة عن الوصول إلى مستوى العمالة الكاملة ، لكبر حجم الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة مما يؤدى إلى وجود نسبة من البطالة الدائمة ، فتوزيع دخول على الطبقات الفقيرة المعروفة بكثرة ميلها إلى الاستهلاك يزيد من الطلب الكلى الفعلى ، وينقص من حجم الادخار الكلى ، ويزيد من فرص الاستثمار والعمالة ، وتوزيع الدخول الاضافية على الطبقات الفقيرة قد يكون فى صورة نقدية مباشرة ، أو يأخذ شكل خدمات مجانية أو نصف مجانية .

ولا شك أن هذه الواجبات الاجتماعية الجديدة تؤدى إلى زيادة النفقات العامة ، ففى مصر ، أنشئت وزارة الشئون الاجتماعية ، ظهرت نفقاتها فى الميزانية للمرة الأولى فى سنة ١٩٣٩ – ١٩٤٠ ، وبلغت فى ذلك العام ١٧٢٩ جنيها ثم أخذت فى الزيادة حتى بلغت فى ميزانية سنة ١٩٥٦ – ١٩٥٧ : ٣,٣٠٨,٩٠٠ جنيه ، وفى ميزانية ١٩٥٩ – ١٩٦٠ : ٣,١١٠,٩٠٠ جنيه ، و ٣,٣٢٦,٤٠٠ فى سنة ١٩٦١ /١٩٦٢ ، كذلك انشىء مشروع للضمان الاجتماعى تابع للوزارة المذكورة .

المطلب الثالث

الأسباب الادارية

٨٥ ــ الأداة الحكومية آلة معقدة يقوم بادارتها موظفون عديدون، وكلما ساءت تلك الأداة أو لم تساير بتطورها تطور المجتمع وتطور وظائف الدولة، أصبحت غير صالحة للبيئة التى توجد فيها ، وازدادت نفقاتها .

والمشاهد فى جميع الدول أن نمو وظائف الدولة أسرع من نمو الأداة الحكومية وهذا الاختلاف يرجع إلى ميل تلك الأداة إلى الركود ، فى حين أن النظم الاقتصادية والاجتماعية التى تؤدى إلى نمو وظائف الدولة ، فى حركة مستمرة ، فلا يلبث التفاوت أن يظهر بين الأداة الحكومية والأغراض التى يطلب إليها القيام بها ، مما ينشأ عنه قصور تلك الأداة. وزيادة تكاليفها النسبية ولذا ينبغى تحديد الأداة الحكومية حتى تستطيع القيام بدورها التى تزداد أهميته باستمرار ، على وجه أكثر فاعلية وأقل نفقة .

ويساهم سوء التنظيم الادارى ، وازدياد عدد الموظفين فى زيادات النفقات العامة بقسط كبير ، وهذه الظاهرة ملموسة فى مصر ، إذ يحتاج نظامها الادارى لاعادة النظر فيه ، لتنظيمه وتبسيط الاجراءات ، وتغيير اللوائح حتى تتلاءم مع مقتضيات الحياة الحديثة ، وحتى نقـــل تكاليف الأداة الحكومية ، ويزداد انتاجها .

٨٦ ــ أما زيادة عدد الموظفين فترجع إلى عدة أسباب أهمها :

(١) توسع الدولة فى وظائفها .

(٢) النظام الحزبى فى الدول الديمقراطية الحديثة ، لأن كل حزب يتولى مقاليد الأمور يتخذ من الوظائف الحكومية مكافآت لأعوانه وأنصاره .

(٣) سوء تكوين الموظفين ، لأنه كلما قلت مقدرة الموظفين كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر منهم ، هذا فوق أن الموظف غير الكفء لا يلبث أن يصبح خطرا على الادارة ، إذا وصل إلى الوظائف العالية .

(٤) الخوف من تحمل المسئولية ، ويترتب عليه زيادة عـــدد كبار الموظفين ، لأن خوف المسئولية يدعو إلى عدم البت فى المسائل وإحالتها إلى الرؤساء ، ولتلافى ما ينتج عن ذلك من بطء فى العمل يزاد عدد كبار الموظفين.

(٥) كلما قل انتشار التعليم بين أفراد الشعب ، كلما إزدادت الحاجة إلى عدد أكبر من الموظفين ، لأن وجود عدد كبير من الأميين يجهلون القوانين والأنظمة يستدعى زيادة الرقابة والتوجيه وهذه تستلزم زيادة عدد الموظفين.

٨٧ — وفى مصر تتردد الشكوى من كثرة عدد الموظفين بالنسبة لحاجة العمل منذ عهد بعيد ، ويبلغ مجموع ما ينفق على الموظفين فى الميزانية المصرية حتى عهد قريب نحو ٤٦٪ منها .

وقد اهتمت الحكومة أخيرا فى مصر باعداد الموظفين العموميين إعدادا علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة فأنشأت بمدينة القاهرة معهداً للإدارة العامة ، بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت فى انشائه الأمم المتحـدة (١) .

---

(١) تتلخص أهداف هذا المعهد فى إعداد الموظفين إعدادا عمليا يكفل الارتفاع بمستوى العمل والانتاج ، سواء أكان ذلك فى وظائف الحكومة أم الهيئات العامة ، وتحسين وسائل القيام بالأعمال الحكومية وتنسيقها ، وتنظيم الجهاز الحكومى الادارى تنظيما يكفل السير بالعمل سيرا مثاليا ، والقيام بالبحوث المتعلقة بمشاكل الادارة لايجاد الحلول المناسبة لها ، وتبادل المعلومات مع الدول الأخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة فى الادارة العامة .

المطلب الرابع
الأسباب المالية

من أهم الأسباب المالية التى ساعدت على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض فى العصر الحاضر ، ووجود فائض فى الايرادات أو مال احتياطى. وعدم مراعاة بعض القواعد المالية :

§ ١ - سهولة الاقتراض

٨٨ - كانت الدول فيما مضى ، إذا احتاجت إلى الأموال ، تقترض من بعض كبار الماليين ، وكان عددهم قليلا ، والشروط التى يفروضونها قاسية ، فكانت ضمانا إلى حد ما ضد الاسراف فى الاقتراض ، أما الآن فان الدولة تلجأ إلى جمهور أكبر ، يصل حتى صغار المدخرين ، وتمنح ميزات مغرية ، كاعفاء الفوائد من الضرائب ، ومكافآت التسديد والنصيب ، ودفع الفوائد بالذهب فى الأوقات التى تتدهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية الحجز فى فى بعض الأحيان وتصدر سندات ذات فئات بسيطة ليتمكن صغار المدخرين من الاكتتاب فيها . يضاف إلى ذلك سهولة حصول المقرض على رأس ماله عند الحاجة ، ببيع السند فى سوق الأوراق المالية . كل ذلك جعل من السهل حصول الدولة على الأموال وساعدوها على التوسع فى الانفاق :

وقد نما الدين العام فى معظم الدول وبخاصة خلال الحربين العالميتين ، مما ساهم فى زيادة النفقات العامة . وكان السبب الرئيسى فى ازدياد الدين العام هو زيادة النفقات الحربية ، وتستوعب خدمة الدين العام من نفقات تلك الدول نسبة كبيرة .

§ ٢ ـ وجود فائض فى الايرادات أو مال احتياطى

٨٩ـ من المبادىء المالية التقليدية أنه لا ينبغى للدولة ، فى الظروف العادية ، أن تطالب الأفراد بأكثر مما يلزم للقيام بالمرافق المشروعات المعهود بها إليها . بحيث لايبقى هناك فائض من الايراد العـــام ، وجود فائض فى الميزانية ، فى الظروف العادية ، أشد خطرا من وجود عجز فيها ، لأن الفائض يغرى الحكومة بالتوسع فى الانفاق ، فاذا جاء الوقت الذى يتطلب انقاص النفقات تعذر ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة .

والمقصود بالفائض هنا ، هو الفائض الذى لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضا خاصا أما إذا قصدت الدولة من ايجاد الفائض تكوين مال احتياطى لغرض معين ، فذلك أمر آخر ، كأن تعمل الدولة على وجود فائض فى سنوات الرخاء لتنفق منه على انعاش الاقتصاد القومى فى سنوات الكساد .

§ ٣ ـ عدم مراعاة بعض القواعد المالية

٩٠ ـ قد يترتب على عدم مراعاة القواعد المالية ازدياد النفقات العامة ، ومن هذا القبيل ، إهمال قاعدة وحدة الميزانية ، إذ تؤدى إلى توزيع النفقات العـامة ، على عدة ميزانيات ، مما يسهل قبول بعض النفقات التى قد لا تقبل إذا وضعت النفقات كلها فى ميزانية واحدة .

ومن ذلك أيضا إطلاق حرية النواب فى اقتراح النفقات العامة . إذ كثيرا ما يسيئون استعمال تلك الحرية لأغراض انتخابية محلية ، ولذا يرى بعض الكتاب إلغاء حق النواب فى اقتراح زيادة النفقات العامة .

وقد تنبه إلى ذلك واضع دستور سنة ١٩٥٦ ، والدستور المؤقت للجمهورية

العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) ذلك أنه لم يذهب إلى حد إلغاء حق أعضاء مجلس الأمة فى اقتراح زيادة النفقات العامة ، فاقتصر على النص فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور الأول ، والمادة ٣٢ من الدستور الثانى على أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، وقد سبق أن أشرنا إلى هذا النص (١) .

المطلب الخامس

الأسباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية فى إزدياد النفقات العامة وأهم تلك العوامل : انتشار المبادىء والنظم الديمقراطية فى الدول الحديثة ، ونمو مسئولية الدولة ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية .

كذلك للعلاقات الدولية الراهنة أثر ملموس فى زيادة نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية من جهة . وفى ازدياد النفقات الحربية من جهة أخرى .

§ ١ - إنتشار المبادىء والنظم الديمقراطية

٩١ — يؤدى انتشار المبادىء الديمقراطية فى الدول الحديثة بوجه عام إلى توسع الدولة فى وظائفها مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة ، يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية تميل إلى الاسراف فى الانفاق ، لأن الانتخاب العام إذ يجعل السلطة للعدد ، يتيح للطبقات الفقيرة أن تسن من القوانين ما تحسن به مركزها الاقتصادى لاسيما وأن الطبقات الغنية هى التى تتحمل العبء الأكبر من النفقات .

---

(١) أنظر ص ٤٠ .

كذلك للنظام الحزبى أثره فى زيادة النفقات العامة ،لأن الحزب الذى يتولى السلطة ، يكثر من المشروعات الاجتماعية لكى يحوز رضاء الناخبين ، ويسرف فى تعيين أنصاره وأعوانه فى وظائف الدولة حتى يدعم مركز ويكافىء أنصاره ، وينفذ بعض الأشغال العامة لكى يرضى مؤيديه .

يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية لاتعنى بالرقابة الدقيقة على المالية العامة .

§ ٢ - نمو مسئولية الدولة

٩٢ — تغير النظر إلى الدولة ، من دولة غير مسئولة ، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تؤدى خدمات عامة وترتب على ذلك زيادة الحالات التى تكتفل فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم من جراء نشاط المصالح العامة .

وكانت أهم العوامل التى أدت إلى هذا التطور هى :

(١) إنتشار الديمقراطية ، لأنها تقوم على قاعدة تساوى الأفراد أمام التكاليف العامة ، وكل ضرر يلحق بأحد الأفراد من جراء سير المصالح العامة تكليف لا يجوز أن ينفرد به ، بل ينبغى أن يتحمله الجميع ، فيأخذ تعويضا من الخزانة العامة ، بهذا يتوزع ما لحقه من ضرر على المكلفين .

(٢) توسع الدولة فى وظائفها ، وازدياد تدخلها فى شئون الأفراد ، فبعد أن كانت تقتصر على القيام بالدفاع وحفظ الأمن والقضاء ، أصبحت تتدخل فى كثير من لأمور مما اتسع معه مجال احتكاكها بالأفراد :

(٣) ميل الرأى العام إلى توسيع مسئولية الدولة ، وتأثيره فى المشرع

نفسه ، حتى أصبح لا يكاد يخلو تشريع كثير ممن الدول فى عصرنا الحاضر من قوانين تقرر مسئولية الدولة فى نواح مختلفة من نشاطها .

(٤) تأثير علماء القانون العام إذ ساهمت كتاباتهم فى تطور القضاء من عدم المسئولية إلى المسئولية ، وقد دافع بعضهم أيضا عن تقرير مسئولية الدولة عن نشاطها التشريعى والقضائى بجانب مسئوليتها عن نشاطها الادارى .

(٥) وجود قضاء إدارى فى بعض الدول ، إذ ساعد على نمو مسئولية الدولة فيها .

وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بمبدأ مسئولية الدولة فنص فى المادة ٢٣ منه على أن المصريين متضامنون فى تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والمحن العامة . وفى المادة ٢٤ على أن الدولة تكفل وفقاً للقانون تعويض المصابين بأضرار الحروب . وفى المادة ٢٥ على أن الدولة تكفل ، وفقاً للقانون أيضا ، تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

§ ٣ - درجة نقاء الاخلاق السياسية

٩٣ — لاشك أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى الموظفين ، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقية ، كالنزاهة والحرص على أموال الدولة له أثره فى زيادة النفقات العامة . فحوادث الاختلاس والصرف المتكرر ، والتزوير واستغلال النفوذ والاستعانة بالمركز الادارى لتحقيق منافع خاصة ، وانتشار الرشوة تساهم فى زيادة النفقات العامة ويعظم خطر الرشوة إذا تعلق أمرها بكبار الموظفين الذين فى يدهم إقرار المقاولات والأشغال العامة الكبرى ومشتريات الهيئات العامة . إذ يضيع على الدولة مبالغ جسيمة فوق أنه يعطى مثلا سيئا يغرى ذوى النفوس الضعيفة بمحاكاته .

§ ٤ ـ ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية

٩٤ ـ أدى تطور العلاقات الدولية إلى زيادة نفقات التمثيل الخارجى ونفقات الاشتراك فى المنظمات الدولية ، كهيئة الأمم المتحدة ، والهيئات التابعة لها ، والجامعة العربية .

وقد أخذت نفقات وزارة الخارجية فى مصر منذ أعيد انشاؤها ثم فى الجمهورية العربية المتحدة فى الزيادة على النحو الآتى (١) .

جدول يبين نفقات وزارة الخارجية منذ إعادة انشائها سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ إلى سنة ١٩٦١—١٩٦٢ .

السنة	جنيه
١٩٢٤—١٩٢٥	١٧٠,٨٥٦
١٩٥١—١٩٥٢	١,٤٣٥,٢١٩
١٩٥٦—١٩٥٧	١,٩٩٢,٨٠٠
١٩٥٧—١٩٥٨	٢,١١٣,٤٠٠
١٩٥٨—١٩٥٩	٣,٩٥٦,٠٧٥
١٩٥٩—١٩٦٠	٥,٨١٧,٠٠٠
١٩٦٠—١٩٦١	٦,٥٠٦,٦٠٠
١٩٦١—١٩٦٢	٧,٢٥٤,٥٠٠

§ ٥ ـ نمو النفقات الحربية

٩٥ ـ من أهم أسباب ازدياد النفقات العامة فى العصر الحاضر الحرب الحديثة وضخامة تكاليفها ، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب فى الظروف العادية ما بين نصف وثلث ميزانيات الدول الكبرى ، وربع وخمس ميزانيات

(١) أرقام السنتين ١٩٢٤ — ١٩٢٥ و١٩٥١ — ١٩٥٢ لنفقات فعلية ، وباقى الأرقام تقديرات الميزانية ، وأرقام السنتين ١٩٥٨ — ١٩٥٩ ، إلى ١٩٦١ — ١٩٦٢ لنفقات وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة باقليميها .

الدول الصغرى ، ويرجع ذلك إلى التقدم السريع فى الفنون والمخترعات الحربية وضرورة استعمال المخترعات الحديثة فى الجيش مما يضطر الدول إلى إنفاق مبالغ طائلة باستمرار لمد جيشها وأساطيلها وسلاحها الجوى بالآلات الحديثة المرتفعة الثمن ، والباهظة التكاليف .

وإلى جانب ذلك ، جعل تعقد العلاقات الدولية الحرب بين دولتين لا تباث أن تمتد وتشمل غيرهما من الدول ، يضاف إلى ذلك النفقات التى تستلزمها حماية المدنيين من أخطار الحرب ، ومساعدة عائلات المحاربين . كذلك يصاحب الحروب ارتفاع كبير فى الأثمان ، يزيد بدوره من نفقات الدولة ، إذ تضطر إلى منح موظفيها وعمالها إعانة غلاء المعيشة ، وإلى زيادة ما تدفعه ثمنا لمشترياتها من مواد وأدوات وآلات ومؤن وذخائر .

وهناك فوق ذلك عاملان كبيرا الأهمية ، يضاعفان من النفقات العامة أثناء الحروب وهما التبذير وتراخى الرقابة على نفقات الدولة .

ولا تقف زيادة النفقات العامة بانتهاء الحرب ، بل تستمر بعدها لتعمير ما خربته ، ولدفع فوائد القروض الضخمة التى عقدتها الدولة أثناءها ، ولدفع معاشات للمحاربين وأسرهم .

٩٦ — وفى مصر أخذت النفقات الحربية فى الزيادة على النحو الآتى(١) :

(١) أرقام السنوات ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠ — ١٩٥١ نفقات فعلية ، وأرقام السنوات ١٩٥٩ — ١٩٦٠ إلى ١٩٦١ — ١٩٦٢ تقديرات الميزانية للجمهورية العربية المتحدة باقليميها ، وأرقام السنتين الأخيرتين تبين نفقات القوات المسلحة وحدها ، دون المصالح التابعة لوزارة الحربية ، كمصلحة الأرصاد الجوية ، وسلاح الحدود .. الخ .

جدول يبين نفقات مصر الحربية منذ سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩٦١ /١٩٦٢

السنة	جنيه
١٨٨٠	٤٥٧,١٦٤
١٨٩٠	٥٧١,٩٦٣
١٩٠٠	٩١٧,٩٩٨
١٩١٠	١,١٤٤,٧٩٨
١٩٢٠—١٩٢١	٢,٦٥٧,٩٩٢
١٩٣٠—١٩٣١	٢,١١١,٣٣٠
١٩٤٠—١٩٤١	٦,٦٨٢,٧٠٠
١٩٥٠—١٩٥١	٢٩,٧٨٨,٦١٨
١٩٥٩—١٩٦٠	٩٥,٠٦٢,١٠٠
١٩٦٠—١٩٦١	١٠٦,٥٦٢,٠٠٠
١٩٦١—١٩٦٢	١١٣,٤٦٢,٠٠٠

المبحث الثانى

آثار الازدياد المستمر فى النفقات العامة

صعوبة تخفيض النفقات العامة:

٩٧ — يتضح مما سبق أن من الصعب ابقاء النفقات العامة ضمن حدود معينة . كما أنه ليس من السهل تخفيضها ، لما يلقاه التخفيض من المقاومة ، فمن النادر مثلا فى الأحوال العادية ، أن يستغنى عن موظفين اتضحت زيادتهم عن حاجة العمل ، وإذ ترتب على تنفيذ إصلاح إدارى أو قضائى إلغاء نفقة عامة ، تكاتفت المصالح التى يمسها هذا الالغاء على احباط الاصلاح المنشود : ويترتب على ذلك أنه ينبغى من البداية مضاعفة الحذر عند تقرير نفقات جديد إذ كثيرا ما يقر المشرع قوانين لا تستدعى فى البداية نفقات عامة أو تستدعى نفقات ضئيلة ، ولكن يترتب عليها فيما بعد نفقات تزداد تدريجيا ، وتظهر وطأتها فى الميزانيات المقبلة .

كذلك يجب أن تكون الايرادات العامة أو بعضها على الأقل ، على درجة كبيرة من المرونة لكى يمكن أن تواجه زيادة النفقات بدون تعديل كبير فى نظامها ، حتى لايضار الاقتصاد القومى ، ولما كانت الضريبة هى أكثر الايرادات العامة مرونة فينبغى أن يكون جل اعتماد الدولة عليها ، وبخاصة فى الظروف العادية .

لا يترتب حتما على زيادة النفقات العامة زيادة عبء الضريبة :

٩٨ — ذلك لأن زيادة النفقات العامة تصطحب غالبا بزيادة فى الثروة القومية ، وفى الدخل القومى ، مما يترتب عليه زيادة حصيلة الضرائب ، دون حاجة لزيادة سعرها ، والمشاهد فى الدول المتقدمة فى الحضارة أن ازدياد النفقات العامة يسير جنباً إلى جنب مع ازدياد ثروتها القومية ولذلك لا تؤثر النفقات العامة فى ثقل التكاليف العامة .

وحتى لوفرض وزادت الدولة نصيبها من الدخل القومى ، لتواجه زيادة ما تؤديه من خدمات ، فانه ليس من الضرورى أن يترتب على ذلك زيادة العبء الحقيقى على المكلفين ، بل قد يقل ، ولو أن العبء الظاهرى ، يكون قد ازداد .

القسم الثانى

الايرادات العامة

القسم الثاني

الايرادات العامة (١)

مقدمة :

٩٩ — تحصل الهيئات العامة على عدة أنواع من الايرادات ، وقد يكون ما تحصل عليه ثمناً خاصاً ، أو ثمناً عاما ، وقد يكون رسما أو ضريبة ، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة وإلى جانب ذلك يأتيها بعض المال من الغرامات وهى عقوبات جنائية .

والايرادات العامة ، قد تكون ايرادات عادية أو ايرادات غير عادية ، وقد وقد تكون ايرادات اقتصادية أو ايرادات سيادية .

وسنتكلم فيما يلى على كل نوع من أنواع الايرادات العامة باختصار ، مرجئين الكلام تفصيلا فيما يحتاج منها إلى تفصيل إلى ما بعد .

§ ١ - الثمن الخاص

١٠٠ — تحصل الهيئات العامة على الأموال اللازمة للقيام بالخدمات الملقاة على عاتقها بأن تتقاضى مقابلا لهذه الخدمات ، ويتوقف وصف هذا المقابل على نسبة النفع العام إلى النفع الخاص فى الخدمة التى تؤديها ، كما تراها الجماعة فى وقت معين .

---

(١) الايرادات العامة : Recettes Publiques أو Rvenus Publics بالفرنسية . Public Income و Public Revenues بالانجليزية .

فاذا كانت الخدمة كلها نفعاً خاصاً فان ما تتقضاه مقابلها يكون « ثمنا خاصاً » (١) .

كالايراد الناتج من بيع محصولات أراض تمتلكها الهيئة العامة، لأنه من نوع الأثمان التى يستعملها الأفراد فى معاملاتهم ، والتى تحددها ظروف العرض والطلب ، ويستهدف البائع منها الحصول على أكبر ربح مستطاع .

§ ٢ - الضريبة

١٠١ — وإذا كانت الخدمة كلها نفعاً عاماً ، كالدفاع وحفظ الأمن ، أى تفيد المجموع بأسره ، ولا يمكن تجزئتها ، ولا تقسيم فائدتها على الأفراد ، فان ما تتقاضاه الهيئة العامة مقابلها يسمى « ضريبة » (٢) .

والفرق بين الثمن والضريبة أن الثمن اختيارى ، أما الضريبة فاجبارية وإن الثمن تحدده ظروف العرض والطلب ، أما الضريبة فتحددها عناصر أخرى ، كمقدار الدخل والثروة .

ويرجع هذا الفرق بين الثمن والضريبة ، كما سبق القول ، إلى أن الخدمة التى يدفع الثمن نظيرها قابلة للتجزئة والقياس ، فيمكن للفرد أن يقيس مدى النفع الذى يعود عليه منها ويقابل بينه وبين الثمن ، أما الخدمة التى تدفع الضريبة فى مقابلها فغير قابلة للتجزئة ، ولا يمكن قياس درجة استفادة كل فرد منها ، ولذلك فالأفراد لا يطلبونها ، أى أن الطلب الفردى عليها منعدم . فلا يصلح جهاز الثمن لتحديد مقابل الخدمة ، وهذا ما دعا إلى استعمال جهاز آخر هو الضريبة .

---

(١) الثمن الخاص : Prix Privé بالفرنسية .

(٢) الضريبة Impôt بالفرنسية ، و Tax بالانجليزية .

ويمكن تعريف الضريبة بأنها جزء من أموال الأفراد تجبرهم الهيئات العامة على دفعه لها لكى تتمكن من أداء الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التى لا يطلبها الأفراد لأنهم لا يشعرون أنها تفيدهم فائدة خاصة والتى يستفيد منها المجموع بأسره .

* * *

١٠٢ — أما إذا اشترك النفع العام والنفع الخاص فى الخدمة ، فان مايدفعه الأفراد يكون إما « ثمنا عاما » أو « رسماً » .

ويكون ثمناً عاما إذا كان النفع الخاص فى الخدمة المؤداة أكبر من النفع العام ، ورسما إذا كان النفع العام على العكس أكبر من النفع الخاص .

§ ٣ ـ الثمن العام

١٠٣ — الثمن العام (١) هو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة نظرا لأهميتها ، وضرورة إتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة ، كتوريد المياه للمساكن فى المدن ، وتراعى الهيئة العامة فى تحديد ثمن الخدمة المبيعة الحصول على أعظم نفع للجماعة وليس الحصول على أكبر ربح ممكن كما فى حالة الثمن الخاص ، والثمن العام يكون عادة أقل من الثمن الذى تطلبه المنشآت الخاصة ، إذا قامت بأداء تلك الخدمات .

ويشبه الثمن العام الثمن الخاص فى أن كلا منها اختيارى ، ويفترق عنه فى أن الثمن الخاص يقصد منه الحصول على أكبر ربح مستطاع .

ويختلف الثمن العام عن الضريبة فى أنه اختيارى بينما الضريبة اجبارية .

---

(١) الثمن العام : Prix Public بالفرنسية .

§ ٤ - الرسم

١٠٤ — الرسم (١) هو المقابل الذى يدفعه الفرد لهيئة عامة نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع ، فتسجيل الملكية العقارية مثلا يستفيد منه طالب التسجيل فائدة خاصة هى صيانة حقه ، كما يستفيد منه المجموع فائدة أخرى هى تأمين المعاملات المدنية .

ومجموع ما يدفعه الأفراد فى هذه الحالة مقابل الخدمة التى يطلبونها يستخدم فى سداد بعض نفقات تأدية الخدمة ، أما الباقى فيسدد من حصيلة الضرائب فى مقابل استفادة المجموع ، ولهذا ينبغى أن يكون الرسم أقل من تكاليف أدء الخدمة .

ولا تختلف الخدمة التى تتقاضى الهيئة العامة فى مقابلها ثمناً عاما عن الخدمة التى تتقاضى فى مقابلها رسما من حيث جوهرها ، لأن الفرق بين خدمات الهيئات العامة فرق فى درجة اتصاف نفعها بالعمومية ، وليس فرقا فى النوع . فاذا تغلبت الصفة العامة على الصفة الخاصة فى النفع الناتج من الخدمة كان ما تتقاضاه الهيئة العامة فى مقابلها رسما ، وإلا فهو ثمن عام . والذى يغلب إحدى الصفتين على الأخرى هو الهيئة العامة ، فأجور البريد قد تعتبر رسما ، وقد تعتبر ثمناً عاما تبعا لتغليب الصفة العامة أو الصفة الخاصة فى النفع الناتج من تلك الخدمة .

ويشبه الرسم الثمن العام فى أن كلا منهما مقابل خدمة خاصة ، وأنه يدفع عند طلب الخدمة ، فما لم تطلب الخدمة لا يدفع الرسم أو الثمن العام . ويفترق

---

(١) الرسم Taxe بالفرنسية و Fee بالانجليزية .

عنه فى أن النفع أكبر فى حالة الرسم منه فى حالة الثمن العام ، وفى أن الرسم إجبارى ، أما الثمن العام فاختيارى .

ويختلف الرسم عن الضريبة فى أنه مقابل خدمة خاصة ، أما الضريبة فمقابل الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة .

تلك هى الأنواع الرئيسية للايرادات العامة .

* * *

وهناك نوع آخـــر من الايرادات العـــامة يسمى « مقابل التحسين » أو « الاتاوة » .

§ ٥ - مقابل التحسين

١٠٥ — مقابل التحسين أو الاتاوة إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد ، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام . فانشاء شارع جديد مثلا يستفيد منه المجموع ، غير أنه إلى جانب هذا النفع العام الذى يبرر الانفاق على العمل من الضرائب ، يوجد نفع خاص قابل للقياس والتقدير يظفر به ملاك العقارات التى سوف تقع على جانبى الشارع الجديد ، لأن قيمتها سترتفع ولذلك فان الهيئة العامة تشركهم فى نفقات العمل بالزامهم بدفع جزء منها هو ما يطلق عليه « مقابل التحسين » .

ومقابل التحسين يشترك فى خصائصه مع الرسم والضريبة ، فيشترك مع الرسم فى كونه مقابل خدمة خاصة ، ويشترك مع الضريبة فى كونه إجباريا .

---

(١) مقابل التحسين Contribution Spéciale أو Contribution Particulière بالفرنسية ويسمى فى انجلترا Betterment Taxes ، وفى الولايات المتحدة Special Assessments .

وللتمييز بين مقابل التحسين والرسم والضريبة تقول إن إنشاء (كوبرى) مثلا يفيد المجموع ، كما يفيد أصحاب الأملاك المجاورة له ، والعابرين عليه ، فاذا عاد منه على الأملاك المجاورة له نفع كبير ، فان جزءا من نفقات انشائه يسدد بواسطة مقابل التحسين يدفعه أصحاب تلك الأملاك ، ويسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد ، أما إذا كان معظم نفعه يعود على العابرين ، سدد جزء من نفقاته بواسطة رسم يدفعه كل من يمر على الكوبرى . وإذا كان انتفاع المجموع به يطغى على انتفاع ملاك الأراضى المجاورة وانتفاع العابرين فان نفقات انشائه كلها تسدد من حصيلة الضرائب .

وأول ما استعمل نظام مقابل التحسين فى ولاية نيويورك فى أواخر القرن السابع عشر . ثم إنتشر فى باقى الولايات المتحدة ، وقد طبق على المشروعات الآتية : انشاء الشوارع واضاءتها بالغاز والكهرباء ، وتظليلها بالأشجار ، وايصال مياه الشرب إلى المساكن ، وانشاء المجارى ، وتذليل الملاحة فى الأنهار ، وما إلى ذلك .

١٠٦ — ويشترط فى استعمال نظام مقابل التحسين اجتماع شرطين : —

الأول — توفر النفع العام فى الأعمال التى يفرض مقابل التحسين للمساعدة فى تنفيذها .

الثانى — أن تكون المنفعة الخاصة التى يظفر بها ملاك العقارات من هذه الأعمال قابلة للقياس والتقدير حتى يمكن توزيع تكاليفها عليهم توزيعاً عادلا . ووجود تلك المنفعة الخاصة هو الذى يميز مقابل التحسين عن الضريبة ، فاذا انعدمت المصلحة الخاصة لم تجز المطالبة بمقابل التحسين . على أنه يكفى أن تكون المنفعة الخاصة متوقعة الحصول لا حاصلة بالفعل ، كذلك يجب أن يكون

مقدارمقابل التحسين متناسبا مع مقدار المنفعة الخاصة ، ولهذا فان مقابل التحسين لا يكون تصاعديا ولا تسرى عليه الأحكام الخاصة بالضرائب كالاعفاء :

١٠٧ — ويستعمل مقابل التحسين للقيام بالاصلاحات العينية بخلاف الضرائب والغرض منه الحصول على جزء من نفقات الانشاء ولذلك فهو مبلغ متجمد يدفع مرة واحدة أو على أقساط محدودة . وبهذا يختلف عن الرسم عند كل طلب للخدمة .

أما نفقات الصيانة والادارة فهى نفقات متجددة ولذلك تؤخذ من حصيلة الضرائب .

وأكثر استعمال نظام مقابل التحسين من الهيئات المحلية ، أما الدولة فلا تستعمله إلا نادرا .

ومن الدول التى تستعمل نظام مقابل التحسين غير الولايات المتحدة : انجلترا وبلجيكا وألمانيا .

نظام مقابل التحسين فى مصر :

١٠٨ — أدخل هذا النظام فى مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ الصادر فى ٢٠ أبريل ١٩٥٥ (١) وجعل ذا أثر رجعى إذ نصت المادة

---

(١) وقبل صدور المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ سنة ١٩٥٢ ، ينص على أنه « لمجلس المديرية أن يقرر أيضا رسوما إضافية على ضرائب الأطيان فى المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف انشاء ما يدخل فى حدودها من الطرق الاقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزم ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذ صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم (الآن قرار من رئيس الجمهورية) ، وهذه الفريضة وإن كان المشرع قد اطلق عليها اسم « رسم » إلا أنها من قبيل مقابل التحسين .

كذلك كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية يحتوى على نص (م ٤٥) يجيز للمجلس أن يفرض إتاوة على العقارات التى تنتفع من المشروعات=

٢٠ منه على العمل به من أول يناير سنة ١٩٥٣ ، وذلك عـــلى ما جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون . لأن المشروعات العامة الكبرى التى ترتب عليها ارتفاع قيمة الأراضى والعقارات المبنية بدأت فى أوائل سنة ١٩٥٣ .

١٠٩ – ومقابل التحسين مورد من موارد المجالس المحلية التى تقع فى دوائرها مناطق التحسين ، ويسرى فى المدن والقرى التى بها مجالس محلية ، على العقارات والأراضى الواقعة فى مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال ذات نفع عام ، بينها القانون فى مادته الثانية وهى : « انشاء الطرق والميادين والكبارى والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية ، أو تعديلها ، ومشروعات المجارى ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس الوزراء إضافتها إليها » .

وتعين مناطق التحسين التى يسرى المقابل على العقارات والأراضى الكائنة فيها بقرار من المحافظ (١). ويسرى مقابل التحسين على العقارات والأراضى التى لا تبعد أكثر من مائة وخمسين مترا من حافة الطريق أو الميدان المزمع انشاؤه أو توسيعه أو تعديله .

=العامة بحيث لا تجاوز نسبتها خمسين فى المائة من الزيادة فى قيمة هذه العقارات ; وقد ألغى هذا النص بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المذكور .

لكننا نجد نصا مماثلا فى قانون نظام الادارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو الفقرة « ط » من المادة ٤٠ .

(١) ينص القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ على أن تحديد مناطق التحسين يكون بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، بالاتفاق بين وزارة الشئون البلدية والقروية وبين الوزارة أو المصلحة المختصة ؛ وقد حل وزير الاسكان والمرافق محل وزير الشئون البلدية والقروية (القرار الجمهورى رقم ١٣٥٦ لسنة ١٩٦١) . وفوض وزير الاسكان والمرافق محافظى المحافظات فى مباشرة اختصاصاته فى هذا الشأن (القرار الوزارى رقم ٤٥٠ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ١٩٦١/١٢/١١) .

وبالنسبة إلى إنشاء أو تعديل الكبارى والمجازات السطحية والممرات السفلية . يسرى المقابل على العقارات الكائنة فى المنطقة الواقعة حول الكوبرى أو المجاز أو الممر السفلى على بعد لا يتجاوز ثلاثمائة متر من محور الكوبرى أو المجاز أو الممر و ٣٠٠ متر من كل من نهايتى الكوبرى أو المجاز أو الممر .

وبالنسبة للمجارى العامة يسرى المقابل على العقارات التى تتصل مباشرة بطريق مزود بخط من شبكة المجارى ، وكذلك على العقارات التى تطل على طريق ليس به خط شبكة المجارى متى كانت المسافة بينها وبين أقرب وصلة جديدة لاتزيد على مائة متر .

كيفية تحديد مقابل التحسين

١١٠ — لتحديد مقابل التحسين تقدر قيمة العقار الداخل فى المنطقة (منطقة التحسين) قبل التحسين وبعده بواسطة لجنة خاصة ، روعى فى تشكيلها توافر العناصر الفنية والهندسية (١) .

وللمجلس البلدى حق الاعتراض على تقدير اللجنة أمامها . ولكل ذى شأن حق الطعن فى قرارات هذه اللجنة خلال ثلاثين يوما أمام لجنة أخرى روعى فى تشكيلها تمثيل عنصر قضائى تتوافر به عوامل الثقة والاطمئنان ، فعهد برئاستها إلى رئيس المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار أو وكيلها (٢) وتفصل هذه اللجنة فى الطعن نهائيا .

---

(١) وهذه اللجنة تستأنس فى تقديرها بثمن شراء المالك الأخير للعقار وما أحدث فيه من تعديلات أو تحسينات ، وبثمن المثل فى الصفقات التى تمت فى مدة قريبة من وقت التقدير بشأن العقارات المجاورة الواقعة فى منطقة التحسين .

وهى مكونة من مدير أعمال من وزارة الاسكان والمرافق رئيسا ، ومن رئيس قسم التنظيم بالمجلس المحلى المختص (مهندس) ، وعضو من المجلس المحلى ، ومندوب عن تفتيش المساحة ، أعضاء .

(٢) وبعضوية مراقب المراقبة الاقليمية لوزارة الاسكان والمرافق ، ومفتش=

ويكون مقابل التحسين مساوياً لنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده .

كيفية أداء مقابل التحسين :

١١١ — للتيسير على المالك فى أداء المقابل خوله المشرع حق الخيار ، خلال ستين يوما من تاريخ اعلانه بالتقدير النهائى لقيمة العقار بين طرق ثلاث للوفاء بالمقابل :

(١) أن يؤدى المقابل فورا .

(٢) أن يؤديه مقسطا على عشرة أقساط سنوية متساوية ، على أن تحل جميع الأقساط فى حالة التصرف فى العقار .

(٣) أن يؤديه كله أو بعضه عينا إذا كان العقار أرضا فضاء .

وإذا لم يستعمل المالك حق الخيار المذكور فى خلال الميعاد المحدد ، ألزم بأداء المقابل فى حالات ثلاث تتحقق بها افادته مادياً من التحسين وهى :

(١) حالة بناء الأرض الفضاء ، أو تعلية المبنى القائم ، أو تعديله ، بحيث يترتب على ذلك زيادة فى ايراد العقار — ويكون تحصيل المقابل فى هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر ، يحل أولها عند الحصول على رخصة البناء أو التعلية أو التعديل .

(٢) حالة انتقال الملكية بالميراث — ويحصل المقابل فى هذه الحالة على

=المساحة ومنتش المالية ، وعضوين من أعضاء المجلس المحلى ، ويدفع رسم الطعن أمامها مقداره : ١٠٪ من المبلغ المتنازع عليه من مقابل التحسين على لا يقل عن جنيه واحد ولا يزيد على عشرين جنيها .

ويرد الرسم كله أو بعضه بنسبة ما يقضى به من طلبات الطاعن .

خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر يحل أولها بعد سنة من تاريخ وفاة المورث .

(٢) حالة التصرفات الناقلة لملكية العقار — ويكون المقابل فى هذه الحالة مساويا لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين ، كما قدرتها اللجنة ، وبين ثمن بيعه إذا زاد هذا الثمن على قيمته بعد التحسين ، ذلك أن مالك العقار قد أغفل استعمال حق الخيار المخول له ثم تصرف فى العقار بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين أما إذا كان المالك قد استعمل حق الخيار فى ميعاده ، فلا يسأل إلا عن مقابل تحسين مساو لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده ، ولو بيع العقار بعد ذلك بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين ، وقصد المشرع من ذلك حث المالك على استعمال حق الخيار فى ميعاده ، حتى لا يتعرض لدفع مبلغ أكبر .

وإذا حدث التصرف فى جزء من العقار استحق المقابل بنسبة هذا الجزء إلى العقار كله .

ويلاحظ ان وفاة المالك الذى استعمل حقه فى التقسيط وفقاً للقانون لا يترتب عليها تغيير فى مواعيد أو قيمة الأقساط السنوية الباقية المستحقة التى يلتزم بها الورثة .

التحصيل وضماناته :

١١٢ — يحصل مقابل التحسين المجلس المحلى ، وله فى جميع الأحوال أن يحصله عن طريق خصمه مما يستحق فى ذمته لذوى الشأن من تعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة أو للتحسين .

وضمانا لأداء مقابل التحسين نص القانون (٢٢٢ لسنة ١٩٥٥) فى المادة ١٥ منه على اعتباره دينا ممتازا على العقار على أن يأتى فى المرتبة بعد المصروفات

القضائية والضرائب ، كما نص على أن يكون تحصيله فى حالة التأخير بطريق الحجز الادارى .

كذلك نصت المادة ٢١ مكررا من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو للتحسين والمضافة إليه بمقتضى القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ بأن « يصرف نصف قيمة العقارات المنزوع ملكيتها والتى تدخل ضمن مناطق التحسين ويعلى النصف الآخر بأمانات المصلحة إلى حين تقديم ذوى الشأن شهادات من الجهة المختصة تفيد سداد مقابل التحسين عن هذه العقارات » .

§ ٦ - الضرائب الخاصة

١١٣ - الضرائب الخاصة ايرادات عامة لا تدخل فى أحد الأقسام السابقة ولذلك يجعلها معظم المؤلفين الايطاليين على حدة فى قسم خاص ، ويطلقون عليها اسما واحدا . وجميع ايرادات هذا القسم تشترك مع الضريبة فى كونها إجبارية ومن هنا كانت تسميتها بالضرائب ، ولكنها تختلف عنها فى مدى عموميتها ومن هنا كان وصفها بالخاصة .

والخصوصية تكون لأسباب مختلفة :

فقد تكون لأنه يراد من الضريبة الخاصة تغطية نفقات خدمة معينة لا نفقات كل الخدمات بوجه عام ومن هذا القبيل ضريبة الخفر ، ومعظم الضرائب المحلية فى انجلترا كرسم الفقراء ، والفرائض المعروفة فى فرنسا باسم Taxes parafiscales (١) .

(1) Kientz. Essai sur les Recettes parafiscales en France. Thèse Paris 1949.

وقد تكون الخصوصية لأن الضريبة تجبيها طوائف خاصة أو مؤسسات تقوم بوظيفة عامة لصالح جماعة معينة ، إذا أعطتها الدولة حق جباية ضرائب اجبارية من أعضائها أو من غيرهم ، وترجع الخصوصية هنا إلى أن الذى يجبى الضريبة ليس الدولة ولا إحدى السلطات المحلية ، ولكن هيئة أخرى ، ولأن الغرض منها رعاية مصالح هذه الطوائف الخاصة والمؤسسات ، ومن هذا القبيل الرسوم التى يدفعها الاسرائيليون فى بعض مقاطعات إيطاليا لهيئاتهم الخاصة للصرف منها على القيام بشعائرهم الدينية ، والدمغة التى أعطى المشرع المصرى لبعض النقابات الحق فى تحصيلها بقصد المساهمة فى تكوين رؤوس أموال لصناديق المعاشات والاعانات الخاصة بها كدمغة اتحاد نقابات المهن الطبية (١) .

§ ٧ - صعوبة التمييز بين بعض الايرادات العامة وبعضها الآخر

١١٤ — ليس من السهل فى بعض الأحيان التمييز بين الثمن العام والرسم والضريبة . إذ كثيرا ما تتداخل بعضها فى بعض ، فاذا احتكرت الدولة مثلا انتاج سلعة أو خدمة معينة لبيعها للأفراد كالنقل بالسكك الحديدية ، وكان ثمن البيع يتساوى مع تكاليف الانتاج فان ما يدفعه الأفراد يعد ثمنا عاما ، أما إذا زاد ثمن البيع عن تكاليف الانتاج فان الفرق يعتبر نوعا من أنواع الضريبة ، تنتهز الدولة فرصة طلب الفرد للسلعة أو الخدمة وتلزمه بدفعه لها .

وإذا قل الثمن العام عن تكاليف الانتاج فان معنى ذلك أن الدولة تؤدى جزءا من الخدمة دون مقابل وترى أن تسدد تكاليف هذا الجزء من حصيلة الضرائب ، وفى هذه الحالة يحسن أن يسمى المقابل « رسما » لأن الغالب فى الرسم أن يقل عن تكاليف الخدمة .

(1) Jannaccone, I tributi speciali, Torino 1909.

وإذا تجاوز ما يدفعه الفرد كرسم تكاليف انتاج الخدمة ، عدت لزيادة نوعا من أنواع الضريبة أيضا .

١١٥ — يتضح من ذلك أن المقابل قد يشترك فيه وصفان ، فيكون فى بعض الأحيان ثمناً وضريبة فى وقت واحد ، كما قد يكون رسما وضريبة معا ، مما جعل بعض علماء المالية يطلقون عليه (Impôt-prix public) و(Impôt-tax) على التوالى (١) .

ويلاحظ أن العرف الادارى قد جرى على إطلاق لفظ رسوم على بعض أنواع الضرائب ، مثل الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج ، مع أنها ضرائب حقيقية ، ولعل ما يبرر هذه التسمية هو عنصر الاختيار فى هذه الضرائب . وهو فى الحقيقة اختيار ظاهرى ، لأن المستورد إذا كان يستطيع عدم دفع الرسوم الجمركية بالامتناع عن الاستيراد ، فان التضحية التى يتحملها تفوق المنفعة الناتجة عن عدم دفع الرسم . ولا يعدو الاختيار فى هذه الحالة أن يكون كاختيار التاجر بين دفع ضريبة الأرباح التجارية وبين عدم ممارسته للتجارة .

§ ٨ - الغرامات (٢)

١١٦ — الغرامات والعقوبات المالية الأخرى كالمصادرة تمد الدولة ببعض الدخل ، ولكنها لا ترتبط بالدراسة المالية ، إذ ليس القصد منها الحصول على إيراد للدولة ، وانما القصد منها الرغبة فى منع الأفراد من ارتكاب أعمال معينة ، وهى غاية اجتماعية لا صلة لها بالنظام المالى .

---

(١) ويطلق بعض علماء المالية الانجليز على النوع الذى يمتزج فيه الثمن بالضريبة Quasi-Tax .

(٢) الغرامات Amendes Pénales بالفرنسية ، و Penalties بالانجليزية .

ومع ذلك فقد يؤدى انخفاض مبلغ الغرامة إلى أن تتخذ الغرامة صفة الضريبة ، كما قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذ الضريبة صفة الغرامة ، فاذا حددت الدولة مثلا سرعة قصوى للسيارات وفرضت غرامة معتدلة تدفع فى كل مرة تتجاوز فيها السيارة هذه السرعة ، وحصلت هذه الغرامة فى مواعيد دورية لأمكن اعتبار هذه الغرامة « ضريبة السرعة » يمكن مقارنتها بالضريبة على البنزين ، فهذه ضريبة على تسيير السيارة ، وتلك ضريبة على سرعتها ، أما إذا كانت الغرامة مرتفعة وكان تكرار المخالفة يؤدى إلى زيادة الغرامة أو إلى سحب رخصة القيادة أو إلى السجن اعتبرت الغرامة عقوبة (١).

كذلك قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة ، إذا ترتب عليه قلة الحصيلة أو انعدامها ، كما لو زادت الدولة سعر الضريبة الجمركية على سلعة معينة زيادة تؤدى إلى قلة الكمية المستوردة أو امتناع استيرادها امتناعا تاما ، فتقل حصيلتها أو تنعدم مما يتعارض والغرض المالى .

§ ٩ - الايرادات العادية والايرادات غير العادية

١١٧ - تنقسم الايرادات العامة من حيث تكرارهـا الدورى إلى ايرادات عادية وإيرادات غير عادية .

فالايرادات العادية هى التى تتكرر فى مواعيد منتظمة ، كل سنة عادة إما لطبيعة المورد ، مثل ايراد ممتلكات الدولة ، أو بنص تشريعى كالضرائب والرسوم .

أما الايرادات غير العادية فهى التى لا تتكرر فى مواقيت متوالية كحصيلة قرض أو ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال ، أو ثمن بيع جزء

---

(1) Dalton. H.; Principles of public finance. London 1954, P. 20.

من أملاك الدولة آل إليها لا نقطاع الوارث ، أو عن طريق الهبة . هذا التقسيم يقابل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

§ ١ ـ الايرادات الاقتصادية والايرادات السيادية

١١٨ — تنقسم الايرادات العامة من حيث مصـــدرها إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات سيادية .

فالأولى ويطلق عليها أيضا ايرادات القانون الخاص هى التى تحصل عليها الدولة من أملاكها ، وتشمل الثمن الخاص والثمن العام .

أما الثانية وتسمى أيضا إيرادات القانون العام فهى الايرادات التى تحصل عليها الدولة جبرا من الافراد ، بما لها من حق السيادة ، وتشمل الضرائب والرسوم ومقابل التحسين .

وسنكتفى بما قلناه عن مقابل التحسين والضرائب الخاصة ، وندرس فيما يلى دخل الدولة من أملاكها ثم الرسوم والضرائب .

الفرع الاول
دخل الدولة من أملاكها

الدومين العام والدومين الخاص [1]

١١٩ – يطلق على أملاك الدولة اسم الدومين ، وينقسم من الوجهة القانونية إلى قسمين كبيرين :

(١) الدومين العام أو الأملاك العامة .

(٢) الدومين الخاص أو الأملاك الخاصة ويطلق عليه أيضا الدومين المالى وكان يسمى فى مصر « أملاك الميرى الحرة » .

ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص اختلافا كبيرا .

١٢٠ – فالدومين العام يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والموانى ، والشواطىء ، والقلاع وما إلى ذلك . وهو يخضع لنظام خاص يحدده القانون الادارى ، ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة ، ولا يغل فى الغالب ايرادا .

١٢١ – أما الدومين الخاص فتديره الدولة وتستثمره بصفتها مالكة ، ويخضع بوجه عام لقواعد القانون المدنى ، ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره كما يمكن للأفراد تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة (٢) ، وهو يغل فى

---

(١) الدومين العام: Domaine public — الدومين الخاص Domaine Privé الدمين المالى Domaine fiscala .

(٢) على إنه يلاحظ لأن المادة ٩٧٠ / ٢ من القانون المدنى المصرى تنص ، بعد=

الغالب ايرادا ، وهو المقصود عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص وقد كان الدومين الخاص هو المصدر الأول لايرادات الدولة فى العصور الماضية ثم أخذ يتضاءل تدريجيا حتى أصبح لا يعتد به فى معظم الدول ، إلا أنه بدأ أخيرا يستعيد بعض أهميته ، ولكن بعد أن اتخذ شكلا جديدا واتسعت أهدافه ، فقد نشأ دومين جديد عقـــارى وصناعى وتجارى يغاير الدومين القديم فى خصائصه وأغراضه ، ويشمل عدة مرافق تهدف إلى خدمة المصلحة العامة كالبريد ، والمواصلات الحديدية ، والمصانع النموذجية والمصانع الحربية ،وما إلى ذلك . وتزداد أهمية الدومين الخاص إلى حد كبير فى الدول التى تأخذ بالنظم الاشتراكية .

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقارى ودومين منقول ودومين صناعى ودومين تجارى .

المبحث الأول

الدومين العقارى

الدومين العقارى هو أقدم أنواع الدومين ويشمل الأراضى والغابات والمناجم ومجارى المياه .

§ ١ - الأراضى

١٢٢ – كانت الأراضى أهـــم مصادر الايراد العادية فى العصور الوسطى ، فلما نمت الدولة ، وزادت النفقات العـــامة أصبحت ايرادات

=تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ على أنه :«لايجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عينى عليها بالتقادم . وأضاف القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ إلى ذلك :« كما لا يجوز التعدى عليها .وفى حالة حصول التعدى يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارية بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة .

الأراضى غير كافية فأخذت الدولة تعتمد على الضرائب وباعت أراضيها، لأن استغلال الأفراد لها يفضل استغلال الهيئات العامة ، إذ تحتاج الزراعة إلى بذل عناية شخصية مباشرة لا يمكن أن تجارى الهيئات العامة الأفراد فيها .

الدومين العقارى فى مصر :

١٢٣ – كانت للخديو اسماعيل أملاك خاصة عرفت باسم « الدائرة السنيـة » قدرت سنة ١٨٧٦ بنحو ٤٥٠,٠٠٠ فدان وبلغ ما عليها من ديون تسعة ملايين من الجنيهات ، وفى سنة ١٨٧٨ تنازل عنها الخديوى اسماعيل للحكومة ، وفى نفس السنة تنازل أعضاء الأسرة الخديوية عن ٢٠٠ ألف فدان زيدت إلى ٤٢٥ ألف فدان سلمت إلى إدارة حكومية جديدة أطلق عليها « إدارة الدومين » وعقد قرض جديد بضمانتها فى سنة ١٨٧٨ سمى قرض الدومين بلغ مقداره ٨,٥٠٠,٠٠٠ جنيه .

وفضلا عن هذه الأراضى التى انتقلت ملكيتها إلى الحكومة بما عليها من ديون كان للحكومة أراض واسعة لا دين عليها قدرت بنحو مليون ونصف مليون من الأفدنة عهد بها إلى إدارة خاصة سميت « مراقبة أملاك الميرى الحـــرة » .

ثم أخذ فى بيع أراضى الدائرة السنية ، حتى تم بيعها وتسديد دينها فى سنة ١٩٠٥ وبقى للحكومة ٣,٢ مليونا من الجنيهات ، أما أراضى إدارة الدومين فظلت هذه الادارة تستغلها وتبيع منها وتستخدم المتحصل فى سداد قرض الدومين حتى تم تسديده فى ديسمبر سنة ١٩١٢ واستولت الحكومة على مابقى من تلك الأراضى وأضافته إلى أملاكها الأخرى وعهدت بكل ذلك إلى « مصلحة الأملاك الأميرية » التى أنشأت فى سنة ١٩١٣ بادماج إدارة الدومين مع مراقبة أملاك الميرى الحرة .

وتبلغ مساحة أراضى الحكومة نحو مليون ونصف مليون من الأفدنة (من بينها ما يزيد على مليون فدان أراض بور) . وهو ما يعادل سدس جميع الأراضى (ما عدا الصحارى) تقريبا ، وهى نسبة كبيرة ، وقد أخذت الحكومة منذ مدة فى البيع منها لصغار المزارعين ، وتقسيط الثمن على آجال طويلة .

§ ٢ ـ الغابات

١٢٤ — إن الأسباب الاقتصادية التى استلزمت بيع أراضى الدومين القابلة للزراعة لا تصلح بالنسبة للغابات ، لأن المصلحة العامة تستدعى احتفاظ الدولة بها ، إذ لها تأثيرات جوية عظيمة النفع فى تلطيف الحرارة وتهدئة الرياح وإعاقة السيول وحفظ التربة ، فضلا عن أن استغلال الهيئات العامة لها يفضل استغلال الأفراد لعدة أسباب أهمها :

١ — طول مدة الدورة الانتاجية للغابات ، لأن الفترة التى تمر بين أنبات الغابة وبلوغ ثمرها أطول من حياة الانسان ، ولهذا السبب يقل استثمار رؤوس الأموال الخاصة فى زراعة الغابات ، بل على العكس ، يميل ملاكها إلى اقتلاع الأشجار لا إلى انباتها ، ولهذا كانت زراعة الغابات تلائم الهيئات العامة ولا تلائم الأفراد .

٢ — بساطة زراعتها : زراعة الغابات أبسط أنواع الزراعة : إذ تنمو الأشجار من تلقاء نفسها ولا تتطلب بذل مجهود كبير . ولذلك فليس للاقتصاد الخاص أية ميزة على الاقتصاد العام فى هذا الشأن .

٣ — قلة نفقاتها : تحتاج الدولة إلى عدد من حراس الغابات للحراسة . سواء أكانت الغابات ملكا للأفراد أم ملكا لها . وما دامت الحراسة تكلف الدولة نفقات على أية حال ، فالأصل أن تكون الغابات ملكا لها . وتكاليف

الغابات ليست فى الحقيقة بالضخامة الظاهرة ، إذ يجب أن تطرح منها نفقات الحراسة التى ستتحملها الدولة على كل حال .

٤ - كثرة المحصول وجودة نوعه : تنتج الأشجار أكبر محصول من الخشب وأجوده نواعا إذا قطعت فى سن معينـة ، ومن جهة أخرى لكى لا تكون نفقات قطـع الأخشاب كبيرة ، ينبغى أن تكون كميـة الخشب المقطوعة كبيرة وهذا لا يمكن إجراؤه إلا فى الغابات المتسعة ، أما فى الغابات القليلة الاتساع فتنتج محصولا أقل كمية وجودة . والغابات الكبيرة لا يمكن أن يمتلكها غير الدولة ، ولذلك كانت غابات الدولة تفضل غابات الأفراد فى أنها تخضع لتلك الطريقة من طرق الاستغلال .

§ ٣ - المناجم

١٢٥ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يجب عمله بالنسبة للمناجم ، فالبعض مثل فاجـنر (Wagner) يستحسن بيعهـا قائلا بأن الدولة ليست لديها الكفاية لاستغلالها بطريقة اقتصادية ، ويرى البعض الآخر أن المناجم تمـد الصناعات بالمواد الأولية اللازمة وأن على الدولة أن تمتلكها أو تسعى فى الحصول عليها . وبهذا يستفيد المجموع من تلك الثروات الطبيعية . ويتعلق الأمر باستغلال المناجم أكثر من تعلقه بملكيتها ، إذ يمكن التوفيق بين صالح المجموع وصالح الانتاج إذا احتفظت الدولة بملكية المناجم وعهدت باستغلالها إلى منشآت خاصة نظير أجر سنوى معين أو نسبة مئوية من الأرباح أو الاثنين معا ، مع الاشراف عليها صيانة للثروة المعدنية .

وهناك حالات تفرض فيها المصلحة القومية على الدولة أن تتولى بنفسها استغلالى المناجم وأهمها :

(١) فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعى إلى الاقتصاد الصناعى .

(٢) فترة الكساد حتى تتفادى غلق المناجم وبطالة العمال وإعانتهم .

(٣) عند احجام المشروعات الخاصة ، حتى لا يتوقف تموين النشاط الصناعى فى الدولة .

وتعطى بعض الدول ملكية المنجم لمن اكتشفه ، ويعطيها البعض الآخر لمالك الأرض أو للدولة ، ومعظم الدول الحديثة تعتبر المناجم التى تكتشف فى أرض الأفراد ملكا للدولة لا لصاحب سطح الأرض ، على اعتبار أن المعادن الموجودة بباطن الأرض هبة من هبات الطبيعة ، لا فضل فى وجودها لجهود صاحب الأرض .

وقد أخذ الدستور المصرى لسنة ١٩٥٦ بهذا المبدأ فنص فى المادة ٢٦ منه على أن الثروات الطبيعية سواء فى باطن الأرض أو فى المياه الاقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة ، وهى التى تكفل حسن استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطنى والاقتصاد القومى .

وقد أممت كثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية مناجم الفحم التى يستغلها الأفراد والشركات .

المناجم فى مصر :

١٢٦ — تفضل مصر الاستغلال الحر على الاستغلال الحكومى ، وتبيح للجميع حق البحث عن المعادن فى أرضها مقابل دفع رسوم مقررة ، فاذا وجد المعدن تؤجر منجم للمكتشف لمدة ٣٠ سنة بايجار سنوى ، ويدفع إتاوة سنوية بواقع نسبة معينة فى المائة من ثمن المحصول قبل نقله بعيدا عن المنجم ، تستنزل منها قيمة الايجار .

وينظم شئون المناجم فى مصر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ١٤ مارس (١) . أما البترول فله نظام خاص .

§ ٤ — مجارى المياه

١٢٧ — أصبحت لمجارى المياه أهمية كبرى لمشروعات توليد الكهرباء ، بجانب أهميتها للرى . وتحتفظ معظم الدول بملكية مجارى المياه ، وتترك استغلالها للمشروعات الخاصة بطريق الامتياز ، مقابل دفع إتاوة سنوية لمدة طويلة ، كخمسين أو ستين عاما ، وتستولى فى نهاية مدة الامتياز على جميع الآلات والأدوات .

ولقد أممت بعض الدول كفرنسا مشروعات توليد الكهرباء بها وفى مصر تقوم الحكومة الآن بمشروع توليد الكهرباء من خزان أسوان .

المبحث الثانى

الدومين المنقول

١٢٨ — تمتلك الهيئات العامة كثيرا من الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التى تحتاج إليها ، ولكن المقصود بالدومين المنقول هنا الأوراق المالية ، لأنها هى التى تغل ايرادا .

ولا يحبذ علماء المالية العامة تملك الدولة للأوراق المالية إذا كان غرضها الحصول على ايراد منها فحسب ، لأن ارباحها تتقاب تقلبات كبيرة لا تلائم ما تتطلبه ميزانية الهيئات العامة من ثبات نسبى ، هذا فضلا عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض فى الميزانية ، أو اعتماد مبالغ لشرائها . فاذا

---

(١) المعدل بالقرار الجمهورى بقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٥٧ ، وينظر قرار وزارى رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ .

كان فى الميزانية فائض ، أو كانت الايرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فانه من الأنفع استعمال هذه المبالغ إما فى سداد الدين العام ، أو فى تحسين المرافق العامة ، أو فى تخفيف عبء الضرائب .

على أنه قد يكون غرض الدولة من تملك الأوراق المالية ليس الحصول على ايراد ، وإنما رعاية مصلحة سياسية كتملك الحكومة الانجليزية بعض أسهم شركة قناة السويس السابقة فقد كان هذا يعطيها سلطة فى إدارة القناة . أو رعاية مصلحة اقتصادية ، كتملك الحكومة المصرية نصف أسهم بنك التسليف الزراعى والتعاونى وغيره من شركات الاقتصاد المختلط . فقد شجع ذلك أصحاب رؤوس الأموال على استثمار رؤوس أموالهم فى تلك المشروعات ، وساهم فى إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية التى تحتاج البلاد إليها . أو رعاية مصلحة اجتماعية كتأميم البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثر الكبير فى اقتصاد الجمهورية العربية المتحدة ، وتملك الدولة لنصف رأس مال بعض الشركات الأخرى فيها ، وما زادت قيمته على عشرة آلاف جنيه بالنسبة للمساهم الواحد من أسهم بعض الشركات فيها أيضا (القرارات بقوانين رقم ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادرة فى يوليو من تلك السنة) .

المبحث الثالث

الدومين الصناعى

١٢٩ - يشمل الدومين الصناعى جميع المنشآت الصناعية التى تديرها الدولة طبقاً لقواعد وشروط مماثلة لادارة الهيئات الخاصة . قد كثر الجدل حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بالمشروعات الصناعية ، وأن تتوسع فيها ، أم أن الأفضل أن تترك أمرها للجهود الخاصة .

وإذا تركنا جانبا الأحوال التى تقوم فيها الدولة بمشروعات صناعية بغية الحصول على إيراد منها ، والتى يكون محور المفاضلة فيها مقدار الايراد الذى ينتج عن قيام الدولة بنفسها بالمشروع ، أو عن تركه للجهود الخاصة مع فرض الضرائب على أرباحه ، فان الدولة لا ينبغى أن تقوم بالمشروعات الصناعية إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة تستلزم ذلك .

ويكون الدخل الناتج عنها ثمنا عاما .

وأهم الصناعات التى تصلح لأن تقوم بها هيئة عامة هى :

(١) الصناعات التى ينشأ عنها ضرر للمجموع إذا قام بها مشروع خاص كالصناعات الحربية .

(٢) المشروعات التى تتجه بطبيعتها نحو الاحتكار ، كمشروعات المياه والنور والترام ، لأن احتكارها يزيد من مقـــدرة القائمين بها على استغلال الجمهور ، يضاف إلى ذلك أن الاحتكار يؤدى إلى تقليل نفقاتها مما يساعد الهيئات العامة على القيام بها .

(٣) الصناعات النموذجية .

(٤) مشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد الناشئة أو المتخلفة ، لقلة رءوس الأموال الخاصة أو احجامها .

(٥) المشروعات التى تستهدف مكافحة الكساد والبطالة فى البلاد المتقدمة اقتصاديا .

(٦) المشروعات التى تستهدف منها الدولة أغراضا غير اقتصادية ، كمشروعات السكك الحديدية ، فان المصلحة العامة لا تستلزم انشاء وإدارة الخطوط الحديدية المنتجة من الوجهة الاقتصادية فحسب ، ولكن تستلزم

أيضا إنشاء الخطوط المفيدة من الوجهة الاستراتيجية ، والخطوط التى تربط المراكز الصغيرة حتى ولو كانت غير منتجة ، مما لا تقدم على القيام به المشروعات الخاصة التى لا تنشد غير الربح .

وفى مصر أصبح القطاع العام ، بعد تطبيق السياسة الاشتراكية ، يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وانشئت مؤسسات عامة للاشراف عليها تتبع الوزارات المختلفة .

المبحث الرابع

الدومين التجارى

١٣١ — لا يحبذ علماء المالية كذلك قيام الهيئات العامة بعمليات تجارية بغية الحصول على ايرادات منها فحسب ، ويرى البعض أن تلك العمليات لا تلائم الهيئات العامة ، إذ أن معرفة الأسواق معرفة تامة ، وسرعة البت والتنفيذ ، التى تعتبر ضرورية لنجاح العمليات التجارية ، لا تتوافر فى غالب الأحوال لدى المنشآت التجارية التى تديرها الهيئات العامة ، ولذا يجب أن تقتصر تلك الهيئات على عمليات بيع منتجات أراضيها وغاباتها ومناجمها . على أن الهيئات العامة تقوم فى الدول ذات النظم الاشتراكية بالعمليات التجارية وفى مصر تستقل الدولة ، بعد تطبيق السياسة الاشتراكية بالتجارة الخارجية ، وتقوم بجزء كبير من التجارة الداخلية .

١٣٢ — كذلك يرى البعض أن عمليات البنوك لا تلائم الهيئات العامة بوجه عام ، ويستثنون من ذلك عملية اصدار البنكنوت لأهميتها الكبرى ، وقد كانت البنوك الخاصة فى معظم الدول تقوم بتلك العملية تحت اشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الثانية ، ثم أخذ كثير من الدول فى تأميم

بنوكها المركزية بعد تلك الحرب كما فعلت انجلترا وفرنسا ، وأممت الجمهورية العربية المتحدة البنك الأهلى المصرى فى فبراير سنة ١٩٦٠ ، بعد أن أصبح بنكا مركزيا بمقتضى القانون ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

١٣٢ — وتقوم بعض الدول الآن بانشاء صناديق تأمين وصناديق ادخار وتأسيس هيئات تتولى اقراض ذوى المهن والحرف . وفى مصر ساهمت الحكومة فى رأس مال بنك التسليف الزراعى والتعاونى والبنك الصناعى وبنك الجمهورية وأنشأت بنك الائتمان العقارى، وصناديق للتأمين والمعاشات لموظفيها . ثم أممت بنك مصر فى فبراير سنة ١٩٦٠ ، وأممت البنوك التابعة لرعاية دولتى انجلترا وفرنسا بعد العدوان الثلاثى على مصر فى أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، وأممت البنك البلجيكى فى ديسمبر سنة ١٩٦٠ . وفى يوليه سنة ١٩٦١ أممت البنوك الأخرى كلها وشركات التأمين ، كما سبق القول (١) .

على أنه يلاحظ أن الغرض الأساسى للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب .

١٣٣ ـ **والخلاصة** أنه إذا كانت هناك نواح يميل فيها الدومين الخاص إلى التناقص والانقراض كالأراضى . فان هناك نواح أخرى تميل الدولة إلى الاحتفاظ به فيها كالغابات ، ونواح يظهر فيها الدومين الخاص فى أشكال جديدة

---

(١) اقتضت الظروف بعد الاعتداء البريطانى الفرنسى الاسرائيلى على مصر فى أواخر اكتوبر سنة ١٩٥٦ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية ، وصدور قوانين تمصير البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية ، وترتب على ذلك ان تملكت الدولة رؤوس الأموال التى كانت مملوكة لبريطانيين وفرنسيين فى الشركات التى وضعت تحت الحراسة ، من بنوك وشركات تأمين وشركات تجارة ، غزل ونسيج ، ولفل ، وعهد بالاشراف عليها إلى المؤسسة الاقتصادية ثم إلى المؤسسات العامة الأخرى التى انشئت فيما بعد (راجع القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١) .

تزداد اتساعا ونموا ، ومما تنبغى ملاحظته أن القصد من الاحتفاظ بالدومين فى العصر الحديث غيره فى العصور الماضية ، فقد كان الغرض منه فى تلك العصور الحصول على ايراد للدولة ، أما الآن فان الغرض منه المساعدة على أداء خدمات عامة ولذلك فان وجود دومين خاص يعد سببا للانفاق أكثر منه بابا للايراد .

المبحث الخامس

أساليب إدارة المشروعات العامة

١٣٤ — المشروعات العامة إما أن تديرها الهيئات العامة بنفسها مباشرة أو تعهد بها إلى هيئات خاصة تمنحها امتيازا ، على أن يكون لها حق الرقابة عليها وتحديد أثمان ما تقوم به من خدمات للأفراد ، وقد تضمن لأسهمها وسنداتها حدا أدنى من الأرباح والفوائد ، كما قد تشاركها الأرباح فى بعض الأحوال .

واختيار إحدى هاتين الطريقتين يرتبط بملابسات كل حالة ، ويعتبر علماء المالية العامة التقليديون الصناعات الآتية غير صالحة لأن تدير الهيئات العامة مباشرة ولذلك فالأفضل أن تعهد بها إلى منشآت خاصة وتكتفى بالرقابة عليها.

(١) الصناعات المعقدة من الوجهة الفنية .

(٢) الصناعات التى لما تستقر ولا تزال معرضة للتحولات الفنية لأنها تحتاج الى التجديد المتواصل فى آلاتها ونظمها مما لا تقدر الهيئات العامة على القيام به بالسرعة الواجبة .

(٣) الصناعات التى يمكن أن تمد الخزانة العامة بدخل صاف كبير أو ينتج عنها خسائر جسيمة ، لأن الهيئات العامة عند قيامها بهذه الصناعات قد

تحيد عن القواعد السليمة فتقلل من استهلاكاتها لكى تزيد فى الايراد أو تخفى خسائر حقيقية .

الاستغلال المباشر

١٣٥ — وينبغى عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية بنفسها أن تديرها طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تفصل ميزانيتها عن ميزانية الدولة ، حتى يمكن وضعها طبقاً للأصول التجارية من حيث حساب جميع التكاليف كاستهلاك المبانى والآلات ، وتكوين الاحتياطيات العامة والخاصة ، ويجب فيما يتعلق بموظفيها وعمالها ، أن تقترب أساليب معاملتهم من حيث التعيين والعلاوات والترقية وغيرها من مثيلاتها فى المشروعات الخاصة . ويمكن للدولة أن تصل الى هذا الغرض بأن تكتفى بتعيين مدير تختاره من ذوى المقـــدرة الادارية الكبيرة بغض النظر عن لونه السياسى حتى تبتعد بالمشروع عن الأهواء السياسية ثم تترك له الحرية فى تنسيق العمل ، والسير بالمشروع فى الطريق الذى يؤدى به الى أكبر درجة من النجاح . ويجب أن ينال مدير المشروع وموظفيه وعماله نصيباً من نجاحه على قدر مساهمة كل منهم فيه . بهذا تتلافى الدولة كثيرا من العيوب التى تقف حجر عثرة فى سبيل نهوض المشروعات العامة.

شركات الاقتصاد المختلط

١٣٦ — تستعمل كثيرمن الدول الحديثة فى ادارة المشروعات العامة ما يعرف « بشركات الاقتصاد المختلط » فتشترك الدولة مع الأفراد والمنشآت الخاصة فى رأس مال المشروع وإدارته وأرباحه ، وقد بدأ هذا النظام فى المانيا وبلجيكا ثم انتشر فى غيرهما من الدول لمزاياه التى أهمها :

(١) أنه يتجنب مساوىء كل من الاستغلال الحكومى المباشر والاستغلال الرأسمالى :

(٢) أنه يوفق بين المصالح المتعارضة : مصلحة أصحاب الأعمال ، ومصلحة العمال ، ومصلحة المستهلكين .

(٣) أنه يحتفظ للأمة بنصيبها فى إدارة واستغلال مصادر ثروتها الطبيعية.

وقد أنشىء فى مصر فى عهد الثورة كثير من شركات الاقتصاد المختلط ، منها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة الصناعات الكيماوية المصرية .

التأميم .

١٣٧ — كذلك عمدت بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى ما يعرف « بالتأميم » (١) والمقصود به أن تستولى الأمة ممثلة فى الدولة على بعض مصادر الثروة الطبيعية وبعض الصناعات ذات الأهمية الاقتصادية أو السياسية ، كتأميم مناجم الفحم فى فرنسا وانجلترا وتأميم بنك فرنسا وبنك انجلترا . وقد أدى التأميم فى بعض الدول إلى خسائر سنوية كما حدث فى فرنسا . وأفلح فى البعض الآخر كما حصل فى إنجلترا ، ويرجع ذلك إلى احتفاظ الدولة الثانية بعد التأميم بأساليب الادارة الحرة للمشروعات المؤممة ، وقد نتج عن التأميم فى انجلترا توحيد عملية الانتاج فكان أقرب إلى الترشيد منه إلى التأميم .

وأممت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية بعض الصناعات اللازمة للمجهود الحربى كصناعة السفن والطائرات والسيارات وصناعة الذخائر ، ولكنها تخلت عن الكثير منها للجهود الخاصة بانتهاء الحرب .

ويؤمم النظام الشيوعى جميع مصادر الانتاج من زراعية وصناعية وتجارية.

وقد سبق أن ذكرنا أن الجمهورية العربية المتحدة أممت جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثر الكبير فى اقتصادنا القومى .

(1) Nationalisation.

الفرع الثاني
الرســـوم

تعريف الرسم ومميزاته

١٣٨ — الرسم (١) مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة، نظير خدمة معينة ذات نفع عام ، تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع .

وأهم ما يميز الرسم شيئان : الخدمة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم ، وعنصر الاختيار فى دفعه وهو اختيار ظاهري كما سنرى :

الخدمة الخاصة

١٣٩ — تتميز الخــــدمة التى يؤدى الرسم فى مقابلها بقابليتها فنيــاً واقتصاديا للتجزئة ، وبانتظام الطلب عليها ، وهى قد تكون :

(١) عملا يقوم به موظف عام لمصلحة الفرد كتوثيق عقــد ، أو أثبات تاريخ ، أو قيد دعوى قضائية ، أو دخول امتحان عام ، أو القيام بتبخير زراعى أو تطهير صحى . . الخ .

---

(١) بالفرنسية : Taxe بالانجليزية : Fee .

بعض المراجع :

Ricea-Salerno P.; Studi Sulla teoria dellle tasse, 1928.

De Francischi GERBINO; Le tasse nella dottrina e nel diritto finanziario.1912

(٢) أو امتيازا خاصا يمنح لفرد معين ، كرخصة صيد ، أو رخصة شغل طريق عام ، أو رخصة حمل سلاح ، أو منح جواز سفر ، أو رخصة قيادة سيارة خاصة . . الخ .

(٣) أو تسهيلا من الدولة لمباشرة أحد الأفراد لعمله أو مهنته ، كرسوم الأرصفة التى تفرض على مرسى السفن ، ورسوم الموانى والمنائر . . الخ .

(٤) أو السماح له باستعمال مرفق عام استعمالا غير عادى ، يكلف الدولة نفقات إضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيلة على الطرق .

وينبغى أن يكون الغرض الأول من القيام بالخدمة النفع العام ، وليس الحصول على دخل . أما مبلغ الرسم فهو مساهمة من الفرد فى نفقات أداء الخدمة (١) .

عنصر الاختيار

١٤٠ — ظاهر الأمر أن الرسم اختيـــارى ، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة ، على أن الاختيار هنا فى الحقيقة ظاهرى ، لأنه ليس حرا ، إذ لا يستطيع الفرد إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرض مصالحه للضياع ، أو نفسه للعقـــاب ، أو حرمها من ميزة معينة . ولهذا اعتبرنا الرسم من الايرادات

---

(١) يلاحظ أنه إذا كان عنصر المنفعة أو الفائدة التى تعود على المكلف من دفع الرسم يوجد فعلا فى حالات كثيرة ، أو يمكن تصور وجوده مع بعض التسامح فى حالات أخرى ، فان هناك حالات لا يوجد فيها أصلا ، كما أن هناك حالات يكون فيها هذا العنصر ظاهريا فقط ، إذ يعتمد على وضع مصطنع ، كما لو فرضت الدولة قيودا على نشاط الأفراد ، وقررت رسوما لرفع هذه القيود . وبذلك يعرف بعض العلماء (Giànnini) الرسم بأنه « فريضة يقررها القانون مقابل نشاط تقوم به هيئة عامة تجاه المكلف حتى ولو لم يطلبه ، وحتى ولو كان غير نافع له » .

السيادية . ويرجع هذا الالزام إلى أن الخدمة لا يمكن أن يؤديها غير الدولة أو إحدى السلطات العامة . فللفرد مثلا أن يختار بين أن يسجل ملكية عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم ، على أنه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع ، كذلك للصائغ أن يختار بين أن يدمغ المصوغات التى يبيعها ويدفع الرسم المقرر وبين ألا يدمغها ولا يدفعه ، على أنه لا يستطيع إلا أن يدمغها وإلا عرض نفسه للعقوبة التى قررها القانون لكل من يبيع مصوغات غير مدموغة . وللطالب أن يختار بين أن يطلب العلم فى الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع إلا أن يدفع الرسوم ليدخل الجامعة ، إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعى .

١٤١ — يتضح من الأمثلة السابقة أن طبيعة الاجبار ليست واحدة دائما ، فأحيانا يكون الاجبار قانونيا ، كما هو الحال فى رسوم دمغ المصوغات فى مصر ، وأحيانا يكون الاجبار أدبيا ، ينتج عن رغبة الشخص فى الاستفادة من خدمة معينة يضعها القانون تحت تصرفه ، ولا يلزمه بالافادة منها ، كما هو الحال فى الرسوم الجامعية ، لهذا رأى بعض الكتاب تقسيم الرسوم إلى قسمين : رسوم إجبارية (Taxes obligatoires) ، ورسوم اختيارية (Taxes facultatives) ، وبنى على هذا التقسيم ضرورة اجازة السلطة التشريعية للرسوم التى من النوع الأول دون التى من النوع الثانى . وهذا القول محل نظر ، لأن الاختيار فى النوع الثانى صورى فى حقيقته :

النتائج المترتبة على كون الرسم مقابل خدمة خاصة

١٤٢ — يترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :

(١) أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالى بخلاف الحال فى

الضرائب ، لأن الرسم يدفع فى مقابل فائدة خاصة ، أما الضريبة فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفيده شخصيا من الخدمات العامة . على أن انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة فى العصر الحديث جعل المشرع يسير فى طريق الاعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لذوى الدخول الصغيرة ، كالاعفاء من الرسوم القضائية والتخفيض أو الاعفاء من الرسوم المدرسية .

(٢) أنه إذا ترك القانون الذى يقرر الرسم تحديد سعره للسلطة الادارية فلا تجوز لها أن تحدد سعرا أعلى مما تستلزمه تكاليف أداء الخدمة .

(٣) أن المستفيد من الخدمة هو الذى يتحمل الرسم ، فاذا صدر قانون يفرض رسما نظير نقل القمامة من المنازل دون أن يحدد من يجب عليه دفع الرسم ، فان المستأجر هو الذى يجب أن يتحمله وليس المالك ، لأن المستأجر هو الذى يستفيد من الخدمة .

وجوب موافقة البرلمان لاجازة الرسم

١٤٣ — يترتب على الصفة الالزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها فى الدول الدستورية ، إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد فى مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة البرلمان (١) ، لأن القاعدة فى تلك الدول هى مجانية الخدمات العامة ولا يمكن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون ، ولذلك فالرسم لا يمكن فرضه إلا بقانون أو بناء على قانون يكتفى فيه بتقرير مبدأ الرسم ، ويترك تعيين شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٩٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، والفقرة الثانية من المادة ٢٧ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) من أنه « لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون » .

ويترتب على ذلك عدة نتائج منها :

(١) أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

(٢) أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الادارة فليس لها أن تعلق الحصول على الاذن على دفع رسم ما دام القانون لم يقرره ؛

(٣) أنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن فى دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

الفرق بين الرسم والثمن العام

١٤٤ – يتضح مما تقدم الفرق بين الرسم والضريبة من جهة وبين الثمن العام من جهة أخرى ، فبينما القانون ضرورى لفرض الضريبة أو لتقرير الرسم ، فانه ليس ضروريا لتحصيل الثمن ، قد يكون القانون ضروريا لانشاء مشروع صناعى ، أو السماح لهيئة محلية بانشائه ، أو لمنح احتكار لمنشأة ، لأن الاحتكار يمس حرية الصناعة أو التجارة ولكن متى نشأ المشروع الصناعى فان الدولة أن تحصل منه الايرادات التى تسمح بها عمليا .

ويترتب على ذلك :

(١) أنه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف الثمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية ، والسبب فى ذلك أن الميزانية بالنسبة للضرائب والرسوم عمل تقدير لمبالغها ، واجازة بتحصيلها . أما بالنسبة للثمن العام فهى عمل تقدير فقط .

(٢) أن الثمن يحدد بواسطة الادارة القائمة بالمشروع (بقرار من رئيس الجمهورية أو من الوزير المختص) بخلاف الحال بالنسبة للضريبة والرسم ، إذ تحدد الضريبة بقانون ، ويحدد الرسم بقانون أو بناء على قانون .

الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تحديد الرسم

١٤٥ — لما كان المستفيد من الخدمة التي يجبى في مقابل أدائها رسم ، هو الفرد الذي يطلبها والمجموع ، فان نفقة أداء الخدمة كقاعدة عامة ، توزع بين الأفراد الذين يطلبون الخدمة وبين المجموع على قدر استفادة كل منهما ، ويدفع الأفراد نصيبهم في نفقة إنتـــاج الخدمة بواسطة الرسم أما المجمـوع فيدفع نصيبه فيها بواسطة الضريبة .

على أن هناك بعض حالات لا تتبع الدولة فيها هذا المعيار كما لو أرادت تقليل طلب الأفراد للخدمة فترفع الرسم ، مما يترتب عليه أن يزيد نصيب المجموع من نفقات الخدمة ، مثال ذلك رفع الرسوم القضائية لتقليل عـــدد المنازعات التي ترفع للقضاء .

وهناك بعض الخدمات تجبي الهيئات العامة بمناسبتها رسوما مع أن تكاليف انتاجها ضئيلة لا تتناسب مع المبلغ المتحصل ، كرسوم الترخيص بمباشرة بعض الأعمال التجارية والصناعية ويعتبر المبلغ الزائد عن تكاليف الخدمة ضريبة غير مباشرة على استهلاك الخدمة كما سبق أن قلنا .

١٤٦ — والرسوم إما أن تكون ثابتة أو متغيرة ، فتكون ثابتة أو مقررة (fixes) إذا كان مقدارها ثابتا لا يتغير في جميع الأحوال ، ومتغيرة إذا كان مقـــدارها يتغير تبعاً لكل حالة والمتغيرة إما أن تكـــون نسبية (proportionnelles) أو تصاعـــدية (progressives) ، والنسبية

هى التى تزداد بنفس نسبة زيادة المبلغ المتخذ أساسا لحساب الرسم ، أما التصاعدية فهى التى تزداد بنسبة أكبر . وفى حالة الرسوم المتغيرة ينطوى الرسم غالبا على ضريبة أيضا .

طرق تحصيل الرسوم

١٤٧ — تحصل الرسوم إما أن يكون مباشرا أو غير مباشر ، فيكون مباشرا إذا كان طالب الخدمة على أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزانة عامة ، ويعطى إيصالا يحصل بواسطته من الموظف المختص على الخدمة المطلوبة ، كاثبات تاريخ مثلا أو إذا كان الدفع لنفس المصلحة التى تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية ورسوم الموازين والمكاييل .

ويكون التحصيل غير مباشر بواسطة دمغة ، إذا كان الغرض من الخدمة الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابى للحصول على الخدمة ، ويحصل الرسم عندئذ إما باستعمال ورق مدموغ ، أو بلصق طابع دمغة على الورقة ، أو بطبع خاتم الدمغة أو بوضع علامة عليها بواسطة المصلحة المختصة ، أو بتسديد الرسم إلى المصلحة دون وضع مادى للدمغة .

تقسيم الرسوم

عنى علماء المالية العامة بتقسيم الرسوم إلى عدة أقسام تختلف باختلاف وجهات النظر .

١٤٨ — فقسمها فاجنر حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام :

(١) القسم الأول : ويشمل رسوم القضاء ورسوم الادارة العامة ، ويرى

تخفيض سعرها إلى الحد الأدنى لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص بدرجة كبيرة ، ولاتصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

(٢) القسم الثانى : ويشمل الرسوم الصحية .

(٣) القسم الثالث : ويشمل رسوم التعليم .

(٤) القسم الرابع : ويشمل الرسوم الاقتصادية والامتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص فيها على النفع العام .

١٤٩ — أما بليهن (١) فقسم الرسوم إلى قسمين :

(١) الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن . . . الخ .

(٢) الرسوم الادارية وتشمل الرسوم البوليسية وهى الرسوم المقررة فى مقابل النفع الخاص الذى يعود على الأفراد من استعمال الدولة لسلطتها البوليسية ورسوم التعليم . وعدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة فى مقابل الخدمات التى تساعد الأفراد فى مباشرة نشاطهم التجارى والصناعى .

١٥٠ — وقسم جيز (٢) الرسوم إلى أربعة أقسام :

(١) رسوم مقررة مقابل الخدمات التى تؤديها الهيئات العامة ، وتشمل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم دمغ المصوغات .

(٢) رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة ، وتشمل رسوم إثبات الجنسية ، ورسوم التجنس ، ورسوم جوازات السفر ،

---

(1) Plehn; Public finance, 1929 P.71-72.

(2) Jèze, Cours de science des finances 5e éd. P.178.

ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، ورسوم رخص حمل السلاح ورخص الصيد ورخص السيارات .

(٣) رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة وترتب عليها فائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو تسهيل مباشرة مهنتهم أو أعمالهم وتشمل رسوم الأرصفة لرسو السفن ، ورســـوم الموانى والمنائر ، ورسوم الملاحة الداخلية ، ورسوم التفتيش على المحلات العامة والمحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحـــة .

(٤) رسوم مقررة مقابل اغتناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها السلطات العامة ، وأهمها الرسوم التى تجبيها الهيئات المحلية فى مقابل أشغـــال عمومية بلدية تقوم بها ويستفيد منها الملاك فى البلدة (١) .

١٥١ — وقسم بعض العلماء الايطاليين (٢) الرسوم إلى ثلاثة قسام : رسوم صناعية ، ورسوم إدارية ، ورسوم قضائية .

١ — أما **الرسوم الصناعية** فأهمها :

(ا) رسوم البريد والتلغراف والتليفون : تتطلب المصلحة العامة تنظيم المواصلات البريدية والتلغرافية والتليفونية بين جميع أنحاء الدولة ، ولكى تنفذ هذه الخدمة ماديا يجب أن يطلبها الأفراد ، أى أن سداد الحاجة العامة عمليا يكون بواسطة سداد سلسلة غير محدودة من الحاجات الفردية ، فمن

---

(١) وهو مقابل التحسين ، إذ يعتبره جيز من الرسوم ، ولا يرى فيه نوعا خاصا من الايرادات العامة .

(2) Fanno; Elementi di scienze delle finanze, 1931 p. 59.

العدل أن يقع على عاتق من يستعملون هذه المرافق بعض تكاليفها ، عن طريق دفع رسم يجب أن يغطى جزءا من تكاليف الخدمة .

وحصيلة رسوم البريد والتلغراف والتليفون ينبغى من الوجهة النظرية ان تنقص عن تكاليفها أو لا يزيد عنها على الأكثر ، وإذا زادت عنها كانت الزيادة ضريبة غير مباشرة على استهلاك هذه الخدمة .

ورسوم نقل الرسائل والطرود داخل الدولة واحدة بصرف النظر عن المسافة التى تقطعها الخطابات . ولكنها تختلف حسب وزن الرسائل أو حسب كون الرسائل مفتوحة أو مغلقة ، ويعلل توحيد الرسوم فى الداخل بأن وسائل النقل الحديثة تمكن من نقل عدد كبير من الرسائل فى نفس الوقت مما يجعل أجر كل رسالة ضئيلا ، كما يجعل أثر اختلاف المسافة فى أجر النقل بسيطاً يمكن إهماله ، أما النفقات العامة وهى النفقات التى يستلزمها تسلم وفرز وتسليم الرسائل فهى واحدة بالنسبة لكل الرسائل مهما كانت المسافة التى تقطعها . ولمثل هذه الأسباب كانت رسوم التلغراف واحدة داخل الدولة أيضا .

(ب) رسوم دمغ المصوغات من الذهب والفضة.

٢ — الرسوم الادارية وتشمل :

(ا) الرسوم على الأعمال المدنية ، وتدفع إما نظير امتياز خاص تمنحه الدولة لدافع الرسم ، كرسم رخصة حمل السلاح أو لاعفائه من التزام ايجابى كالرسوم التى كانت تدفع فى مصر للاعفاء من الخدمة العسكرية ، أو مقابل اعطائه شهادة تثبت له حقوقا معينة أو وقائع معينة كرسوم شهادة الميلاد ، أو شهادة زواج أو طلاق ، أو شهادة بتسجيل عقارى .

(ب) رسوم متعلقة بالحياة الثقافية ، كالرسوم المدرسية أو رسوم دخول المتاحف أو الدفترخانات أو المعارض .

(ح) رسوم متعلقة بالحياة الاقتصادية كرسوم شغل الأماكن العامة ورسوم الأسواق .

٣ — **الرسوم القضائية** : ينتقد بعض الكتاب هذه الرسوم قائلين إن القضاء ينبغي أن يكون بغير مقابل . خصوصا وأن وظيفة الدولة ليست منع المنازعات فحسب ولكن فضها أيضا ، وأن المجتمع يستفيد على كل حال من وجود مرفق القضاء ، على أنه يلاحظ مع ذلك أنه إذا كان المجموع يستفيد من القضاء ، فان المتقاضين يستفيدون منه أيضا فائدة خاصة . ولذلك فمن العدل أن يطالبوا بالمساهمة فى نفقاته ، يضاف إلى ذلك أن وجود هذه الرسوم من شأنه الحد من المنازعات التى ترفع للقضاء ولهذا فائدته فى البلاد التى تكثر فيها المنازعات ، ويعتبر مبررا لوجود تلك الرسوم . وهذا القول ينطبق على القضاء المدنى ، أما القضاء الجنائى فانه يهم المجموع كله ، ونفقاته كلها تسد من الضرائب .

دور الرسوم فى المالية العامة الحديثة

١٥٢ — كان للرسوم فيما مضى دور كبير فى المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجا بعد الدومين ، ويرجع ذلك إلى سهولة فرضها ، إذا لم تكن هناك فى ذلك الوقت حاجة للحصول على موافقة نواب المكلفين عليها ، نظرا لكونها مقابل خدمة تؤديها الدولة ، وذلك على عكس الحال بالنسبة للضرائب . يضاف إلى ذلك أن تقرير رسوم يدفعها الأفراد للموظفين مقابل الأعمال التى يؤدونها لهم كان يوفر على الخزانة العامة دفع مرتبات لهؤلاء الموظفين .

أما فى المالية الحديثة فقد تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالى إلا بالنسبة للهيئات المحلية ، وقد اتجهت الدول إلى الحد منها بالغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها . ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التى تقوم بها الدولة ، مما يؤدى إلى سد تكاليفها بواسطة الضرائب ، يضاف إلى ذلك أن المبدأ الحديث الذى يقضى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم سلب من الرسم ما كان له من ميزة على الضريبة .

الفرع الثالث

الضرائب (١)

مقدمة :

١٥٣ — تستمد الدولة أهم ايراداتها العادية من الضرائب ، وستكون دراستنا لها موزعة على أربعة فصول : نتكلم فى الفصل الأول على تعريف الضريبة ، وعناصرها ، وأغراضها ، وتكييفها القانونى ، وتطورها . وندرس فى الفصل الثانى تقسيم الضرائب ، ونعالج فى الفصل الثالث قواعد الضريبة ، ونبحث فى الفصل الرابع نظام الضرائب .

وستقتصر دراستنا هنا على الأصول النظرية للضرائب وتنظيمها الفنى ؛ أما دراسة الناحية التشريعية للضرائب فقد أفردنا لها مؤلفا آخر (١) .

---

(١) بعض المراجع :

Cossa, La teoria dell'imposta. 1902.
De Parieu, Traité des impôts, 1888.
Fuisting, Grundzuege der Steuerlehre, 1902.
Helferich, Allgemeine steuerlehre 1891.
Jones, The nature and First Principles of taxation, 1914.
Neumann, Die Sruer, 1887.
Peck, Taxation and Welfare, 1925.
Schaeffle, Steuern 1895.
Seligman, Essays in Taxation, 1925.
Stourm, Systèmes généraux d'impôts 1905.
West, The principles Taxation 1909.

(٢) الوسيط فى تشريع الضرائب ، للمؤلف .

الفصل الأول

تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها القانونى وتطورها

المبحث الأول

تعريف الضريبة وعناصرها

١٥٤ — الضريبة مبلغ من النقود ، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة ، بصفة نهائية ، دون مقابل معين ، وفقاً لقواعد مقررة ، لكى تتمكن من القيام بالخدمات الملقاة على عاتقها .

يتضح من هذا التعريف أن عناصر الضريبة هى :

(١) الضريبة مبلغ من النقود :

١٥٥ — كانت الضرائب فى العصور القديمة والوسطى (١) تدفع عينا ، محصولات زراعية مثلا ، أو خدمات جبرية كالسخرة (٢) ، كذلك

---

(١) ولا تزال تدفع للان فى بعض المستعمرات من المحاصيل كالمطاط وثمرة الســكولا .

(٢) تسمى الخدمة العسكرية أحيانا « ضريبة الدم » (Impôt du sang) وهى ليست ضريبة حقيقية إذ تختلف عن الضريبة فى أنها تنطوى على عنصر لا يوجد فى الضريبة هو عنصر « الولاء للدولة » ، ولذلك لا يؤدى الخدمة العسكرية إلا الوطنيون ، فى حين أن الضريبة يدفعها الوطنيون والأجانب على حد سواء .

كان الحال فى مصر فى عصر محمد على . أما فى العصر الحديث فان الضريبة مبلغ من النقود ، ولا تدفع عينا إلا فى أحوال استثنائية (١) .

ومجال تطبيق الضرائب التى تدفع عينا محدود ، وهى غير عادلة إذ تقع على الناتج الاجمالى (عشر المحصول مثلا) دون نظر إلى التكاليف ، ولا إلى مركز الممول الشخصى (كوجود أعباء عائلية على عاتقه) وهى بجانب ذلك لا تلائم السلطات العامة إذ تستدعى نفقـات كبيرة لنقل وتخزين وحفـظ المحصولات .

(٢) الضريبة اجبارية :

١٥٦ - الضريبة إجبارية لأنها تفرض على المكلفين فرضا ، ومع أن تقريرها يستلزم فى البلاد الدستورية موافقة ممثلى الشعب عليها ، إلا أنها متى تقررت أصبحت إجبارية بالنسبة للأفراد لمجرد انتمائهم إلى المجتمع السياسى الذى تقررت فيه ، ولذا يطالب بدفعها الوطنيون والأجانب المقيمون بالبلاد . وليس لأحد أن يمتنع عن أدائها بحجة أنه لا يملك حق الانتخاب ، كأن يكون أجنبيا ، أو بحجـة أنه لم يصوت فى جانب فرضها . على أن درجـة خضوع المكلفين لها تتفاوت بتفاوت درجة ارتباطهم بالمجتمع الذى تقررت فيه ، ومدى استمرار هذا الارتباط .

ويتضح عنصر الاجبار عند التنفيذ الجبرى ، وهو الذى يميز الضريبة عن غيرها من المبالغ التى قد يدفعها الفرد إلى الدولة على سبيل التبرع .

---

(١) ومن هذا القبيل سداد رسم الأيلولة على التركات بما يوجد فى التركة من أوراق مالية (المادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) .

(٣) الضريبة تدفع بصفة نهائية :

١٥٧ — هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الاجبارى ، حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذى اقترضته ، أما فى حالة الضـــريبة فان ما يدفع منها فى حدود القانون لا يرد ولا يدفع عنه أية فائدة .

(٤) ليس للضريبة مقابل معين :

١٥٨ — الضريبة ، كما سبق القول ، على العكس من الرسم والاتاوة ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، إذ الأصل فيها أن تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، التى لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فان ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وانما يراعى فيه درجة يساره .

(٥) الضريبة تجبى طبقا لقواعد مقررة :

١٥٩ — تجبى الضريبة طبقاً للقوانين التى يلتزم أولو الأمر بمراعاتها كما يلتزم بها المكلفون ، ولا يجوزلهم أن يتحللوا منها بدعوى ما للدولة من سلطان ، إذ ينبغى عدم الخلط بين الدولة كمشرع تفرض الضرائب ، والدولة كمدير تقوم بتسوية الضرائب وتحصيلها ، فالدولة كمشرع (législateur) تستطيع عند مباشرة سلطتها المالية فرض الضرائب المختلفة ، وتعيين أشخاص المكلفين بدفعها ولا معقب لها فى ذلك ، أما الدولة كمدير (administrateur) فتباشر حقهـا فى جباية الضرائب طبقاً للقوانين وفى حدودها .

(٦) الغرض من الضريبة الانفاق على الخدمات العامة :

١٦٠ — الغرض من الضريبة الحصول على الأموال اللازمة لسد النفقات

العامة ، وهذا ما يميز الضريبة عن العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة التى — ولو أنه ينتج عنها نفع اقتصادى للدولة — إلا أنها لم تقرر لهذه الغاية ، وإنما قررت لغاية أخرى ، كما سبق القول ، هى توقيع عقوبة على المعتدى على القانون ، وهى غاية تختلف اختلافا أساسيا عن الغاية التى تقـــرر من أجلها الضـــريبـــة .

على أنه ينبغى أن ننبه هنا إلى أن الغرض المالى للضريبة ، كما سنرى فى المبحث التالى ، ليس دائما الغرض الوحيد منها ، فالضريبة تصلح لأن تستعمل للحصول على أغراض غير مالية ، كالحد من بعض مظاهر الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية الضارة بالمجتمع ، ومن جهة أخرى يساعد الاعفاء من الضريبة مع غـــيره من الوسائل الأخـــرى فى تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية . ولا يخلو الآن تشريع وضعى من أمثلة للضرائب غير الماليـــة (١) .

المبحث الثانى

أغراض الضريبة

١٦١ — الغرض الأول من الضريبة هو مد الخزانة العامة بالأموال اللازمة لها ، إذ هى ، كما سبق القول ، الوسيلة للحصول على الأموال الضرورية لتأدية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، فهل يجوز استخدامها بجانب ذلك لادراك أغراض أخرى غير هذا الغرض المالى البحت ، كالقضاء على الثروات الكبيرة أو حماية المنشآت الصناعية أو الزراعية ؟ اختلفت الآراء فى ذلك .

---

(١) لهذا يفضل بعض الكتاب فى تعريفهم للضريبة الاقتصار على القول بأنها تفرض تحقيقاً لمصلحة عامة حتى يشمل التعريف الأغراض المالية للضريبة ، على أننا نفضل التعريف الذى أوردناه حتى تخرج منه العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة .

فمعظم العلماء الفرنسيين وبخاصة القدماء يرون قصر الضريبة على مد الخزانة العامة بالأموال . أما العلماء الألمان وبخاصة فاجنر وكثير من العلماء الايطاليين والأمريكيين فيرون أن تستعمل الضريبة أيضا لادراك أغراض غير مالية ، كالغايات الاقتصادية أو الاجتماعية ، مثل تعديل توزيع الثروات أو توجيه الاقتصاد الوطنى أو مكافحة التضخم النقدى ، أو الحد من استهلاك بعض السلع الضارة بالصحة كالخمور ، أو تشجيع بناء المساكن الصحية للطبقات الفقيرة أو تشجيع النسل . . . الخ .

والواقع أننا إذا سلمنا للدولة بحق التدخل بمختلف الوسائل للقيام بما تريده من إصلاح اقتصادى او اجتماعى ، فليس هناك ما يمنع من استعمال وسيلة الضريبة للوصول إلى الغرض المنشود .

١٦٢ — على أنه يخشى من جهة أخرى أن يؤدى النزاع بين الطبقات المشاهد الآن فى الدولة الحديثة ، وفى ظل النظام البرلمانى إلى اغراء الطبقة التى بيدها مقاليد الأمور بالاسراف فى استخدام الضريبة لارهاق الطبقات الأخرى أو لانتزاع أملاكها منها .

ومع ذلك فلا يجوز أن يكون احتمال إساءة استعمال الضريبة أساسا للحكم بقصر وظيفتها على تغذية الخزانة العامة ، وحرمان الدولة من استعمالها فى الاصلاح الاجتماعى والاقتصادى .

١٦٣ — وقد كان الكتاب التقليديون يخشون أن يؤثر استعمال الضريبة فى غير الغرض المالى تأثيرا سيئا على حصيلتها فيضعفها ، غير أن العمل قد أثبت عدم صحة ذلك .

١٦٤ — وكان المعتقد أيضا أن التفاوت بين الدخول عامل هام من عوامل الادخار ، وأن كل سياسة ترمى إلى تشديد الضرائب على الطبقات الغنية

لصالح الطبقات الفقيرة سياسة خاطئة ، وتشديد الضرائب على الدخول الكبيرة فى رأى المدرسة التقليدية يضر بالاقتصاد القومى كله وبالمجتمع بأسره ، وقد كان لهذا الاتجاه أثره فى السياسة الضريبية لكثير من الدول الرأسمالية حتى عهـد قريب .

ولم تسلم تلك السياسة من نقد يوجه إليها حتى قبل نشر كتاب اللوردكينز فى النظرية العامة ، ولكنه كان يستند إلى أساس سياسى اجتماعى ، فقد رأى الاقتصادى الألمانى فاجنر فى أواخر القرن الماضى فرض ضريبة تصاعدية على الدخول الكبيرة والثروات الضخمة ، واستند فى ذلك إلى أسباب تتصل بالعدالة الاجتماعية ، فقال بأن الضـــريبة ينبغى أن تستعمل كأداة للاصلاح الاجتماعى لتقليل التفاوت الكبير الموجود فى توزيع الدخول والثروات ، وأن السياسة الضريبية ينبغى أن تتجه إلى تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة والثروات الكبيرة بواسطة السعر التصاعدى ، وتتجه بوجه عام إلى تعديل النظام الضريبى حتى ينتقل العبء التكليفى من الطبقات الضعيفة اقتصاديا إلى الطبقات القوية اقتصاديا ، ولكن هذا الرأى ، الذى أثر بلا شك تأثيرا كبيرا فى السياسة الضريبية لجميع الدول يستند ، كما سبق القول ، إلى أسباب سياسية اجتماعية فحسب ، وقد لقى معارضة شديدة من الأوساط المحافظة ، وحورب بدعوى أن فرض ضرائب ثقيلة على الدخول الكبيرة ، وإن كان له ما يبرره من الوجهة السياسية الاجتماعية ، إلا أنه ضار من الوجهة الاقتصادية بالادخار وبالاقتصاد القومى كله .

١٦٥ - وقـــد تكفل كينز بتفنيـــد رأى المدرسة التقليدية هذا ، وأبدى من الأسباب الاقتصادية ما يبرر تشديد الضـــريبة على الدخول الكبيرة ، فقد لاحظ أن الدخل الكلى الحقيقى يزداد بزيادة العمالة ، وأن زيادة العمالة تترتب على زيادة الاستهـلاك والاستثمار ،

ولذا فان كل وسيلة من شأنها تعديل توزيع الدخل لصالح الطبقات التى يزداد عندها الميل إلى الاستهلاك ، من شأنها أن تساعد كثيرا فى تنمية رأس المال ، وان امتناع الطبقات الغنيـة عن الانفاق فى الظروف الحاضرة من شأنه أن يضر بزيادة الثروة لا أن يساعد عليها كما هو الشائع .

ولهذا يجب على الدولة أن تتجـــه فى سياستها المالية ، وعلى الأخص فى سياستها الضريبية إلى الاستيلاء على القوة الشرائية الزائدة والعاطلة وتعبئتها للصالح العـام ، ويجب على الدولة أن تشتد فى فرض الضرائب على الدخول الكبيرة ، وعلى الادخار الخامل ، لأن الادخار الخامل ، والقوة الشرائية العاطلة أعراض ضارة بالمجتمع ، إذ تؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ، الأمر الذى يقف فى سبيل تقدم الانتاج ويسبب بطالة ضخمة ، وتساعد السياسة الاجتماعية للضريبة فى درء هذا الخطر بتعبئة القوى الاقتصادية الراكدة ، وتقليل الفروق الاجتماعية بين الطبقات فى الوقت نفسه .

١٦٦ — وقد استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لحماية الصناعة المحلية ضد المنافسة الأجنبية ، وللحد من خروج المواد الضرورية للاستهلاك الداخلى من الدولة ، غير أن الدولة ، بدأت تستعملها على نطاق واسع منذ أواخر القرن الماضى لادراك أغراض اجتماعية ، ومنذ فترة طويلة ما بين الحربين لتحقيق أغراض اقتصادية .

استعمال الضريبة للأغراض اجتماعية :

١٦٧ — وفى مقدمة الأغـراض الاجـتماعية التى استعملت الضريبة لتحقيقها ، تقليل الفروق الكبيرة بين الدخول عن طريق الضريبة التصاعدية على الدخل ، برفع السعر على الشرائح العليا ، كما فعلت انجلترا التى وصل

سعر الضريبة فيها إلى ٩٥٪ من الدخول التى تزيد على ٦٠٠٠ جنيه سنويا ، وقد ترتب على ذلك نقص عدد الممولين الذين يبلغ دخلهم ٦٠٠٠ جنيه فأكثر من سبعة ملايين ممول فى سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ إلى ستين ممولا فقط فى سنة ١٩٤٤ — ١٩٤٥ .

كذلك استعملت ضريبة التركات لتقليل الفروق بين الثروات .

١٦٨ — وقد استعملت بعض الدول كايطاليا إبان العهد الفاشى ، والمانيا تحت الحكم النازى الضريبة لتشجيع النسل وزيادة السكان لأغراض توسعية ، وذلك عن طريق تخفيض الضرائب على الدخـل وعـلى التركات بالنسبة للعائلات الكثيرة الأولاد . على أن هذه المزايا ليس لها أثر كبير مع أنها تكلف الخزانة مبالغ طائلة ، وقد اقترح البعض أن تسوى ضريبة الدخل لا على أساس دخل رب العائلة مضافا إليه عند اللزوم دخول أفرادها ممن يكتسبون ، كما هو الحال فى كثير من الدول الأوربية ، بل على أساس مجموع هذه الدخول مقسوما على عدد أفراد العائلة ، فاذا فرض أن مجموع دخل عائلة مكونة من أربعة أشخاص يبلغ خمسة آلاف جنيه مثلا ، فان الضريبة تسرى على أساس تقسيم مجموع الدخل على أربعة شرائح كل منها تساوى ١٢٥٠ جنيها وتسرى الضريبة على كل شريحة على حدة وليس على مجموعها وبهذا يطبق عليها سعر منخفض ، بدلا من الأسعار المرتفعة .

وفيما يتعلق بضريبة التركات تعفى التركة من الضريبة لصالح ورثة الدرجة الأولى من الفروع أو الأصول .

أما الضرائب على الاستهلاك ، وهى عادة شديدة الوطأة على العائلات الكثيرة العدد ، وكلما زاد عدد أفراد العائلة كلما كانت وطأتها أشد ، لكثرة

استهلاكها ، فان بعض الدول تعمل على تخفيفها إن لم يكن بطريق مباشر ، لصعوبة ذلك ، فبطريق غير مباشر يمنح إعانات تخفف من آثارها .

١٦٩ — كذلك تستعمل الضريبة لتشجيع بناء المساكن للطبقات الشعبية ، ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ من إعفاء المساكن الشعبية من الضريبة على العقارات المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع بها ، والقانون رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٥٤ الذى استبدل برسوم التوثيق والشهر والحفظ بالنسبة للتصرفات التى تعقد بين الهيئات المنشئة للمساكن الشعبية وبين المنتفعين بها فى شأن الأراضى والمبانى ، رسما شاملا قدره خمسة جنيهات . والقانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ الذى أعفى مساكن مدينة العمال بامبابة التى يتقرر تمليكها ، من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسوم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والقرار بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذى قضى باعفاء المساكن التى لا تزيد القيمة الايجارية للغرفة فيها على ثلاثة جنيهات فى الشهر ، من ضريبة المبانى وسائر الضرائب والرسوم الاضافية ، وبالاعفاء من ضريبة المبانى فقط إذا زادت القيمة الايجارية للغرفة على ثلاثة جنيهات ولم تتجاوز خمسة جنيهات فى الشهر ، وهذه الاعفاءات مقررة لصالح المستأجر ، إذ نص المشرع على خفض الأجرة بمقدار الاعفاء .

استعمال الضريبة لأغراض اقتصادية :

١٧٠ — فى مقدمة الأغراض الاقتصادية التى استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لادراكها ما سبق أن أشرنا إليه من تشجيع قيام الصناعات الوطنية وتدعيمها حتى تستطيع منافسة الصناعات الأجنبية عن طريق رفع الضرائب الجمركية على السلع الأجنبية المستوردة المماثلة لها .

وقد استعملت الضـــريبة أيضا لتشجيع الزراعة ، إما لزيادة المحاصيل الزراعية أو لايجاد طبقة من الملاك الزراعين تدعم النظام الاجتماعى أو لتشجيع البقاء فى الأرياف ، وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على الزراعة أو عدم فرض ضريبة على الاستغلال الزراعى ، أو خفض وعاء الضريبة .

١٧١ — ولما كان وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد دعامةللنظام الاجتماعى فان المشرع يشجع على قيامها بتخفيض الضريبة بالنسبة لها ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوي مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » .

كذلك يشدد بعض الدول على الشركات المساهمة للحد من نفوذها بجعل أرباحها تخضع لعدة ضرائب ، بينما يخضع المشروعات الأخرى إلى عدد أقل من الضرائب .

١٧٢ — وقد استخدمت الضرائب أخيرا للتخفيف من حدة الدورات الاقتصادية التى يتعرض لها النظام الاقتصادى الرأسمالى ، إذ من المعروف أن ذلك النظام يتميز بفترات متعاقبة من رخاء وكساد ، وتستعمل الضريبة للتخفيف من حدة فترة الرخاء عن طريق رفع أسعار الضرائب الموجودة وفرض ضرائب جديدة ، إذ يترتب على ذلك تقليل الدخول والأرباح ، وهو ما يؤدى إلى تقليل الاستهلاك والحد من زيادة الانتاج .

وفى فترة الكساد تخفض الدولة أسعار الضرائب للتخفيف من تكاليف الانتاج حتى تتمكن المشروعات من خفض أسعارها فيكثر الاستهلاك ويزداد الانتاج .

وغنى عن البيان أن الدولة لا تستعمل الضريبة وحدها لبلوغ هذا الهدف وانما تستعملها بالاضبافة إلى الوسائل الأخرى كالقروض والنفقة العامة .

١٧٣ — كذلك تستخدم الضرائب للحد من التضخم ، عن طريق امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب ، والاحتفاظ بها وعدم إعادتها إلى التداول .

المبحث الثالث

التكييف القانونى للضريبة

١٧٤ — برر بعض العلماء الضريبة بجعلها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد ، واستندوا فى ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعى التى قال بها بعض فلاسفة القرنين السابع عشر (١) والثامن عشر (٢) ، وملخصها أن الفرد تنازل عند بدء تكوين الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع ، حتى يحظى بحماية القوانين ، فالضريبة فى اعتقادهم نتيجة عقد ضمنى بين الدولة ورعاياها .

وقد اختلفوا فى طبيعة هذا العقد فقال فريق بأنه عقد بيع خدمات أو عقد أجارة أعمال ، ورأى فريق آخر أنه عقد شركة ، وذهب فريق ثالث إلى أنه عقد تأمين .

١٧٥ — فمن قال بأنه عقد بيع خدمات أو أجارة أعمال (٣) ، رأى أن الضريبة ثمن يدفعه المكلف للدولة نظير خدمات تؤديها له . ويؤخذ على هذه

---

(1) Hobbes, Locke.
(2) J.J. Rousseau.
(3) Mirabeau; Théorie de l'impôt, 1766. — Proudhon; Théorie de l'impôt, 1868.

الفكرة أنها لو صحت لوجب أن تكون الخدمة متكافئة مع الضريبة وهذا يخالف الواقع ، فالذين يستفيدون مثلا من المستشفيات الحكومية والملاجىء هم الفقراء ، وهم معفون من معظم الضرائب لفقرهم ، بينما يدفع الأغنياء تكاليف تلك الخدمات ، وهم لا يستفيدون منها كذلك يقوم الجيل الحالى بخدمة الديون العامة التى عقدتها الأجيال السابقة للانفاق على خدمات اقتصرت فائدتها عليها .

١٧٦ — أما من قال بأن الضريبة نتيجة عقد شركة(١) فيرى أن الهيئة الاجتماعية كشركة إنتاج ، وأن تكاليف الانتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعته وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التى تمثلها الدولة . وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع مشتركة وضرورية لسير الانتاج : كالأمن العام ، وحماية الملكية ، ولتنفيذ العقود ، وإنشاء الطرق والموانى . . . وما إلى ذلك ، ويتحدد نصيب كل فرد فى هذه التكاليف (وهذا النصيب هو المعبر عنه بالضريبة فى رأيهم) بنسبة رأس ماله .

هذا التكييف أيضا خاطىء لأنه يفترض مقدماً أن المنفعة التى تعود على الفرد نتيجة خدمات الدولة تكون بنسبة رأس ماله ، مع أنه ليس هناك ما يدل على أن ما تنفقه الدولة لحماية الأغنياء أكثر مما تنفقه لحماية الفقراء ، ولأن الانتاج وتكوين الثروات ليسا السبب الوحيد فى وجود المجتمع ، وليست الجماعة مجرد مجموعة مصالح مادية مشتركة فقط ، وانما مصالح معنوية أيضا ، ولا يمكن اعتبار كل نفقات الدولة تكاليف عامة للانتاج القومى .

---

(1) Menier; Théorie et Application de l'impôt sur le Capital — Thiers, De la Propriété.

١٧٧ — أما من زعم بأن الضريبة نتيجة عقد تأمين (٢) فقد اعتبرها نوعا من أقساط التأمين يدفعها الأفراد للدولة للتمتع بالأمن والطمأنينة ، فهى . جزء يدفعه الفرد من ماله ليؤمن على باقيه ، أو ليتمتع به على أكمل وجه . هذه الفكرة وأن كانت تفسر جعل الضريبة مناسبة مع أموال المكلف ومع مقدار الخدمات التى تؤديها له الدولة ، لأن قسط التأمين يتناسب مع مقدار الأموال المؤمن عليها ، إلا أنها لا تصلح أن تكون أساسا للضريبة ، لأنها لو صحت لوجب على الدولة أن تقصر وظيفتها على ضمان الأمن ولا تتعداها إلى غيرها من الوظائف ، فضلا على أن طبيعة التأمين تستلزم أن يعوض المؤمن المؤمن لمصلحته عند وقوع الخطر ، وإذا كانت الدولة تحمى المكلفين ضد الاعتداء على أشخاصهم وأموالهم ، فانها لا تلتزم بتعويضهم عما يصيبهم من ضرر بسبب هذا الاعتداء .

١٧٨ — **والخلاصة** أن تكييف الضريبة بأنها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد تكييف خاطىء ، ولعل مساوىء الحكم الاستبدادي التى كانت متفشية خلال القرن الثامن عشر هى التى جعلت كتاب ذلك العصر يصورون الضريبة فى تلك الصورة ، حتى يضمنوا استعمال حصيلتها فى نفع المكلفين ، وإلا كانت جبايتها باطلة لانعدام سبب العقد .

١٧٩ — والواقع أن الذي يبرر الضريبة هو الضرورة من وجهة ، والتضامن الاجتماعى من جهة أخرى ، ذلك أن أهم الخدمات التى تقوم بها الدولة ، كما رأينا ، خدمات يستفيد منها المجتمع بأسره ولا يمكن تجزئتها ومعرفة درجة استفادة كل فرد من أفراده منها حتى يمكن مطالبته بمقابل هذه الاستفادة ، يضاف إلى ذلك أن هناك خدمات تستفيد منها طبقات معينة لا تقدر على دفع

---

(1) Girardin;Questions Financières, 1858 — Montesquieui Esprit des Lois .

مقابل استفادتها ، ويقتضى التضامن بين أفراد المجتمع أن يساهموا فى تكاليف الخدمات العامة ، كل بقدر استطاعته ، فالضريبة طبقاً لهذه النظرية وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وبذلك تنتفى فكرة قيامها على أساس تعاقدى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج أهمها :

(١) أن الضريبة نظام قانونى ، وأن للمشرع تعديله فى أى وقت .

(٢) أن جميع أفراد المجتمع ملزمون بدفعها وطنيين كانوا أم أجانب بصرف النظر عن أية فائدة شخصية تعود عليهم من الخدمات العامة ، ولا يعفى من دفعها سوى غير القادرين .

(٣) أن نصيب كل فرد من الضريبة يتحدد بمقدرته على تحمل الأعباء العامة ، لا بقدر استفادته من الخدمات العامة .

المبحث الرابع

تطور الضريبة

١٨٠ ـ لم تكن الضريبة فى أول أمرهـا إجبارية إذا بدأت فى شكل خدمات شخصية أو هدايا (donum) يقدمها أفراد القبيلة لرئيسها ، وفى مرحلة ثانية أصبح الرئيس لا ينتظر حتى يقدم الأفراد الخدمات أو الهدايا ، وإنما كان يطالبهم بها فى صورة رجاء (precarium, Bete) ثم جاءت بعد ذلك مرحلة ثالثة كان الأفراد يشعرون فيها بضرورة إعانة الحكومة على تأدية وظائفها ، فسميت جميع أنواع الضرائب فى ذلك العصر « بالاعانة » أو « المساهمة » أو « الاشتراك » (Aid, subsidy, contribution, Steuer.).

لأنها تساعد فى تكملة إيرادات الملك أو الأمير وهى ألفاظ لا تزال مستعملة حتى الآن كمترادفات للضريبة .

وفى مرحلة تالية شعر الأفراد أنهم بتقديم المال والخدمات للحكومة يؤدون واجبا عليهم ، فأطلق على الضريبة « الواجب » (Duty) . ولا تزال هذه الكلمة تستعمل فى الانجليزية للدلالة على بعض الضرائب ، وفى المرحلة الأخيرة برزت فكرة الدولة للفرد بأداء الضريبة ، فسميت فى الفرنسية والانجليزية : (impôt, impost, imposition) .

الفصل الثانى

تقسيم الضرائب

ندرس فى هذا الفصل فى ثلاث مباحث : ١ ـ الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة ، ٢ ـ الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ٣ ـ الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

المبحث الأول

الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة (١)

١٨١ ـ هل الأفضل أن تستمد الدولة ما يلزمها من أموال من ضريبة واحدة عامة تفرضها على ثروة كل فرد أو دخله ، أو من ضرائب متعددة تصيب كل منها مظهرا من مظاهر يساره ، فتجعل لكل نوع من أنواع الايراد ضريبة ، تحدد لها سعرا خاصا يتلاءم وطبيعة نوع الايراد ، وتفرض ضرائب عن الاستهلاك ، وأخرى على التركات .

يبدو أن أبسط نظام هو أن تفرض الدولة ضريبة واحدة عامة ، لما لمثل هذه الضريبة من مزايا بالنسبة للدولة وللمولين .

---

(١) الضريبة الواحدة أو المفردة أو الفذة : Impôt Unique بالفرنسية ـ و Single Tax بالانجليزية . تعدد الضرائب : Pluralité d'impôts بالفرنسية ـ و Manifold Taxes, بالانجليزية .

نظام الضريبة الواحدة :

١٨٢ — فنظام الضريبة الواحدة أكثر بساطة وأقل تعقيدا ، وأقرب إلى المنطق من نظام تتعدد فيه الضرائب ، لأن الدولة مادامت تساهم فى انتاج الدخل القومى بما تقدمه من خدمات عامة ، فمن حقها أن تطالب بنصيبها فى ذلك الدخل ، وأقرب طريق إلى ذلك هو أن تقتطع ذلك النصيب بتوزيعه على المكلفين مرة واحدة ، فى صورة ضريبة مفردة ، لا بتوزيعه على ضرائب متعددة .

يضاف إلى ذلك أن نظام الضريبة الواحدة يبدو أنه يؤدى إلى الاقتصاد فى نفقات الجباية ، وفى مضايقات رجال الخزانة للممول ، فبدلا من تعدد المصالح التى تقوم بتقدير الضرائب وجبايتها ، يقتصر الأمر على مصلحة واحدة .

ونظام الضريبة المفردة بجمعه نصيب كل فرد من الأعباء العامة فى ضريبة واحدة ، يبدو أنه أقدر على تحقيق العدالة من نظام الضرائب المتعددة ، لأن توحيد عبء الضريبة يجعل تكييفها طبقاً لمقدرة الممول وظروفه أمرا مستطاعا ، ويجعل نصيب كل فرد من الأعباء العامة ظاهرا ومعروفا له ولغيره مما يحفزه على المساهمة فى النشاط السياسى للدولة ، والتدقيق فى اختيار نوابها ممن يوثق بمقدرتهم فى مراقبة الحكومة فيما تريد انفاقه من المصروفات ، التى تؤدى زيادتها إلى زيادة نصيبه من الأعباء العامة .

هذه المزايا جعلت فئة من العلماء يدعون إلى نظام الضريبة الواحدة ، ولعل ذلك راجع إلى الاسراف فى فرض الضرائب العديدة ، لاسيما الضرائب غير المباشرة .

١٨٣ — وأشهر من دعا إلى الضريبة المفردة الطبيعيون (physiocrates)(١)

---

(١) الطبيعيون فلاسفة فرنسيون أسسوا أول مذهب اقتصادى فى منتصف القرن =

إلا أن بعض الكتاب الأسبان سبقوهم فى ذلك (١) . وقد اعتبر الطبيعيون الأرض منبع كل الثروات . وقالوا بأنه لا معنى لتتبع هذه الثروات فى انتقالها وإن الأجدى فرض ضريبة مفردة على الناتج الصافى للأرض ، لأنه هو الذى تستقر عليه فى النهاية كل ضريبة تفرض على دخول غير أصحاب الأراضى الزراعيـــة .

ونظرية الطبيعين تقوم على فرض لا سند له من الحقيقة والواقع ، هو فرض قيام المنافسة الحرة الكاملة بين غير أصحاب الأراضى الزراعية من تجار وصناع وسواهم وعدم توافرها وعدم توافرها بالنسبة لمـــــلاك الأراضى الزراعية ، لأن مساحـــة الأراضى الزراعية محـــدودة أو على الأقل مساحة الأراضى الجيـــدة محـــدودة ، ممـــا يؤدى فى نظـــرهم إلى أن تكون أثمان المنتجات الصناعية قريبـــة من نفقـــات انتاجها ، وأثمان المنتجات الزراعية أعلى من نفقات انتاجها بما يساوى الريع أو الناتج الصافى . فاذا فرضت ضريبة على منتجات الصناعة اضطر الصناع والتجار إلى نقلها إلى غيرهم حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأراضى الزراعية الذين يتحملونها نهائيا فى صورة نقص للريع الذى يستولون عليه .

وقد تأثر رجال الثورة الفرنسية إلى حد ما بآراء الطبيعين ، فاعتبروا الضريبة العقارية الضريبة الأساسية ، وجعلوها أساس نظامهم المالى فكانت تمد الخزانة الفرنسية فى عهدهم بما يقرب من نصف الايرادات .

١٨٤ — وجاء بعد الطبيعين كتاب دعوا إلى فرض الضريبة الواحدة على رأس المال من أى نوع كان ، لا على الأرض وحدها . ومن هؤلاء

= الثامن عشر ، وسموا بالطبيعيين لاعتقادهم بوجود نظام طبيعى إلهى يسير عليه العالم ويرتكز على دعامتين : الملكية الفردية ، والحرية الاقتصادية ، وقد اهتموا بالزراعة واعتبروا أنها وحدها التى تأتى بناتج صاف ، وقد كان هذا المذهب رد فعل لآراء الكتاب التجاريين الذين أهملوا الزراعة واهتموا بالتجارة .

(١) ومن هؤلاء الكتاب الأسبان الكازار دى ارياخه Alcazar de Arriage =

منييه ، وجيراردان (Girardin و Menier) فى أواسط القـــــرن التاسع عشر .

١٨٥ — ومن أشهر من دعا إلى الضريبة المفردة فى العصر الحديث الكاتب الأمريكى « هنرى جورج » (١) ومن رأيه إلغاء الضرائب بجميع أنواعها ، والاقتصار على ضريبة واحدة تستوعب ريع الأراضى الزراعية ، على أن تزداد تلك الضريبة بازدياد الريع ، ويقول بأن الريع ناتج اجتماعى فمن العدل أن ينتفع به جميع الأفراد لا أصحاب الأراضى فقــط ، إذ لا فضل لهم فيه وذلك بأن تستولى عليه الدولة لأنها هى التى تمثل الجماعة . يضاف إلى ذلك أن استيلاء الدولة على الريع يحل كثيرا من المشكلات الاجتماعية ، فهو يقلل من التباين بين الدخول الأفراد ويقضى على طبقة الملاك الزراعيين ، ويقصر حق استغلال الأرض على من يقدر على زراعتها . ثم أن إلغاء الضرائب المفروضة على التجارة والصناعة يؤدى إلى إفساح مجال العمل ، والقضاء على البطالة ، وتحسين مستوى الأجور .

١٨٦ — ويؤخذ على نظرية « هنرى جورج » أن ظاهرة الريع فى العصر الحاضر لا تقتصر على الزراعة وحدها ، ولكنها توجــد فى الصناعة أيضا ، لعدم وجود المنافسة الحـــرة الكاملة التى كان الاقتصاديون يفترضون

= الذى كتب فى سنة ١٩٤٦ بالغاء كل الضرائب واستبدال ضريبة واحدة على الدخل بها ، و Centani الذى قرر فى سنة ١٦٧١ ، سابقا لذلك الطبيعيين ، أن الأرض وحدها هى الثروة الحقيقية ، وأنه ينبغى إلغاء جميع الضرائب غير المباشرة ، وفرض ضريبة واحدة على ناتج الأرض بدلا منها ، ومن الكتاب الفرنسيين الذين سبقوا الطبيعيين فى فكرة الضريبة المفـــردة فوبان : (Vaubɔn) ; فى كتابه العشر الملكى « La Dime royale » الذى نشره فى سنة ١٧٠٧ ولكنه لم يطالب بفرضها على الزراعة وحدها وإنما طالب بفرضها على جميع أنواع الدخل .

(1) Henry George; Progress and Povety, 1897.

قيامها فى الصناعة ، فاذا وافقنا هنرى جورج على آرائه فيجب أن نوافق على استيلاء الدولة على الريـــــع أينما وجد سواء فى الزراعة أم فى الصناعة أم فى غيرهما .

١٨٧ — وقد تطورت فكرة الضريبة الواحدة إلى فكرة الضريبـــــة « الرئيسية » ، وهى أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة رئيسية تمدها بمعظم دخلها ، كضريبة عامة على الدخل مثلا ، وأن تستعين فى باقى الدخل بضرائب ثانوية قليلة العدد ، وهذا أفضل من تشعب الضرائب وكثرتها .

١٨٨ — وقد ظل نظام الضريبة الواحدة نظاما نظريا ، لم تحاول أية دولة تطبيقه ، لأن فيه من المساوىء ما يذهب بكل مزاياه الصورية .

فهو إذا كان يؤدى ، فى الظاهر ، إلى الاقتصاد فى نفقات الجبـاية للاقتصار على مصلحة واحدة للجباية . إلا أنه لابد من زيادة عدد موظفى تلك المصلحة لمراقبة إقرارات الممولين ، والتأكد من مطابقتها للحقائق ، الأمر الذى يترتب عليه زيادة نفقات الجباية .

والضريبة المفردة لابد أن تكون على درجة من الجسامة قد تصل إلى ثلث دخل كل فرد ، مما يزيد شعور الممول بوطأتها ، ويغريه بالتهرب من دفعها بكل الوسائل ، أو على الأقل إخفاء بعض دخله مما يؤدى إلى قلة حصيلتها فى النهـــاية .

وهى تصبح منافية للعدالة إذا أفلح الممول فى الافلات منهـا ، إذ يتخلص تخلصا تاما من تحمل أى عبء من الأعباء العامة .

نظام الضرائب المتعددة :

١٨٩ — يتلافى نظام الضرائب المتعددة كثيرا من العيوب السابقة ، فهو يوزع عبء الضرائب فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه ، بل قد يخفى عليه

بعض هــذا العبء ، كما فى الضرائب غير المباشرة . إذ تندمج الضريبــة فى الثمن فلا يشعر بها ولا تضايقه ، وهذا اعتبار نفسانى على جانب كبير من الأهميـــــة .

ومن النادر مع تعدد الضرائب أن يفلح الممول فى الافلات منها جميعا ، فهو إن أفلــح فى التهرب من بعضهــا ، فلن يفلــح فى التهرب من البعض الآخـــــر .

يضاف إلى ذلك أن خطأ السلطات المالية فى نظام الضريبة المفردة يكون شديد الأثر على الممول نظرا لجسامتها . أما فى نظام الضرائب المتعددة فان الأخطاء يصلح بعضها بعضا ، فاذا كانت الضرائب غير المباشرة أشد وطأة على الطبقات الفقيرة منها على الطبقات الغنية ، فان الضرائب المباشرة تصلح ذلك عن طريق إعفــاء الطبقـــات الفقـــيرة ، أو تخفيض سعـــر الضريبة بالنسبة لهــا .

والضرائب المتعددة أغزر إنتاجا من الضريبة المفردة ، لأن الضريبة لأن الضريبة المفردة مهما احتاطت الدولة بشأنها ، لا تصيب سوى مظهر واحد من مظاهر ثروة الأفراد ، أما الضرائب المتعددة فتمكن الدولة من الوصول إلى جميع مظاهر الثروة .

١٩٠ - والخلاصة أن نظاما تتعدد فيه الضرائب أفضل من نظام لا يعتمد إلا على ضريبة واحدة ، على أن التعدد لا ينبغى أن يذهب إلى حد الافراط فى الضرائب ، وإلا أرهق الممول ، وتأثرت الحياة الاقتصادية ، وازدادت تكاليف الجباية وقلة غلة الضرائب .

المبحث الثانى

الضرائب العينية والضرائب الشخصية
أو عينية الضرائب وشخصيتها

التمييز بين النوعين :

١٩١ – الضريبة العينية (١) هى التى لا تراعى فى تقريرها شخصية الممول وظروفه الاقتصادية أو الاجتماعية أو العائلية ،فلا ينظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة ومثالها الضرائب الجمركية ، وضرائب الاستهلاك .

أما الضريبة الشخصية (٢) فهى التى يراعى فى تقريرها المركز الشخصى للممول وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والعائلية ، ومثالها الضريبة العامة على الايراد .

وكل من الضريبتين تقع على الأموال ، ولكن بينما تقع الضريبة العينية على الأموال دون اعتبار للممول ، تقع الضريبة الشخصية على الأموال مع مراعاة ظروف الممول .

وبعض الضرائب عينية بطبيعتها كالضرائب الجمركية (على السجاير مثلا) ، والبعض الآخر شخصية بطبيعتها كالضريبة العامة على الايراد .

---

(١) الضريبة العينية : Impôt réel عينية الضريبة : Réalité de l'impôt

(٢) الضريبة الشخصية Impôt personnel شخصية الضريبة : Personnalité de l'impôt:

وهناك ضرائب تسمح طبيعتها بجعلها عينيـــــة أو شخصية أو نصف شخصية (١) أي تراعى فيها بعض ظروف الممول لا كلها ، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

ولكل من الضرائب العينية والشخصية مزايا وعيوب .

مزايا وعيوب الضريبة العينية :

١٩٢ — للضريبة العينية مزايا بالنسبة للممول وأخرى بالنسبة للادارة المالية .

فمن مزاياها بالنسبة للممول : إبعاد تعسف الادارة عنه ، وعدم مضايقته بوسائل التقدير والمعاينة ، والتدخل فى شئونه ، أو تكليفه بواجبات والتزامات مرهقة ، كتقديم إقرارات أو تبليغات .

وأن عبأها يخف على الممول المجد الذى يحصل من مال معين على إيراد أكبر مما يحصل عليه غيره من نفس ذلك المال . فالأرض الواحدة تقرر عليها ضريبة لا تتغير بتغير الممول ، فكل نشاط للممول يترتب عليه زيادة فى ايراد الأرض يخفف من عبء الضريبة عليه .

وأهم مزاياها بالنسبة للادارة المالية : بساطتها وسهولة تطبيقها ، وعدم احتياجها إلى أداة ذات كفاءة كبرى .

أما عيوبها بالنسبة للممول : فمنها أنها تتجاهل مقدرته التكليفية ، فتعامل الممولين معاملة واحدة على اختلاف ظروفهم ، مما يؤدى فى الحقيقة إلى عدم المساواة بينهم ، وأنها تصيب بعبئها الأشياء الظاهرة التى لا يتسنى إخفاؤها كالعقارات ، وأنها تخفض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة إذا زيد سعرها ، وترفعها إذا خفض سعرها .

---

(١) ضريبة نصف شخصية: Impôt semi-personnel .

وأهم عيوبها بالنسبة للخزانة العامة : عدم مرونتها ، فالمشرع يحجم عن تغيير سعرها لما فى ذلك من التأثير على القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة .

مزايا وعيوب الضريبة الشخصية :

١٩٣ — أهم ميزة للضريبة الشخصية هى أنها تتمشى مع ظروف الممول ومقدرته التكليفية ، وتتفق والفكرة الحديثة للعدالة المالية ، وانها أكثر مرونة من الضريبة العينية . ولكن لها بجانب ذلك بعض العيوب كمضايقة المكلف بمطالبته بتقديم إقرارات وتبليغات ، وتدخل الادارة فى شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة ، كما أنها قد تؤدى إلى ارهاق بعض الممولين أو محاباة البعض الآخر ، لاتساع مجال التقدير المتروك للقائمين بتطبيق الضرائب الشخصية.

ولهذا يتطلب تطبيق الضرائب الشخصية أداة مالية على جانب كبير من الاستقلال والكفاءة ، حتى يمكنها تلافى العيوب المذكورة وحتى يكون فى استطاعتها تعرف ظروف الممول الاقتصادية والشخصية وتقديرها .

مجال تطبيق كل من النوعين :

١٩٤ — الضريبة العينية تلائم الدول الأقل تقدما من الوجهة الاقتصادية لعدة أسباب أهمها : أن الثروات والدخول فى تلك الدول لا تتفاوت تفاوتا كبيرا ، والنفقات العامة فيها ليست كبيرة ، والادارة المالية كفاءتها محدودة.

أما الضريبة الشخصية فتلائم الدول المتقدمة اقتصاديا ، إذ تعظم فيها ثروات بعض الأشخاص ودخولهم ، وتزداد مقدرتهم على المساهمة فى تحمل الأعباء العامة ، كما أن نفقاتها العامة كبيرة ، يضاف إلى ذلك ازدياد كفاءة إدارتها المـاليـة .

١٩٥ — ويرى البعض أن أفضل طريق يسلكه المشرع ، حيث تتعدد مصادر الدخل بالنسبة للممول الواحد ، هو ألا يقتصر على حد النوعين بل يمزج بينهما : فيفرض ضريبة شخصية على الايراد العام تحقق العدالة المالية من الممولين ، وتكون مرونتها كبيرة تسمح بزيادة سعرها وانقاصه متى استدعت الظروف ذلك ، وبجانب هذه الضريبة الشخصية يفرض عدة ضرائب عينية يجعل اسعارها معتدلة ، ويدخل عليها بعض عناصر شخصية الضريبة كالخصم للديون والأعباء العائلية .

وسائل تحقيق شخصية الضريبة :

تتحقق شخصية الضريبة بعدة وسائل أهمها :

(١) إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة :

١٩٦ — وسائل تحقيق شخصية الضريبة ، إعفاء الحد الأدنى للدخل اللازم للمعيشة ، أو خصم جزء من المادة التي تقع عليها الضريبة وتطبيقها على الباقي . ويختلف هذا الحد باختلاف البلاد والأزمنة ، ويتوقف على مستوى معيشة الشعب ، وعلى القوة الشرائية للنقود ، وعلى حاجة الدولة المالية .

ومن المتفق عليه في جميع الدول وجوب إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، لأن تحميل الأفراد الذين يعيشون معيشة الكفاف بالضريبة يؤدي إلى تقليل غذاءهم مما يترتب عليه زيادة تعرضهم للأمراض وضعف مقاومتهم لها ، فتتعرض حياتهم للخطر ، وهذا يستتبع زيادة ما تنفقه الدولة لحمايتهم ، فكأن زيادة إيراداتها من الضرائب على الدخول الدنيا يترتب عليها زيادة نفقاتها ، يضاف إلى ذلك أن جباية الضريبة على تلك الدخول تكلف الدولة نفقات تستنفد جانبا كبيرا من حصيلتها .

على أن بعض الكتاب يعترض على إعفاء الدخول الصغيرة ، بحجة أنهـا تكون غالبية الدخول ، وأن إعفاءها يؤدى إلى تقليل حصيلة الضريبة ، أو أو إلقاء عبئها على أصحاب الدخول المتوسطة والكبيرة ، وأن خطر ذلك يظهر فى الدول الديمقراطية حيث يتمتع الأفراد بحق التصويت العام ، فقد يعمد ممثلوا الطبقات المعفاة فى المجالس النيابية إلى توجيه الحكومة إلى الاكثار من النفقات التى تفيد طبقاتهم بينما يقع عبئها على عاتق الطبقات الأخرى .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة إعفاء الحد الأدنى للدخل بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة ، والضريبة على المرتبات والضريبة العامة على الايراد .

(٢) مراعاة المركز العائلى للممول :

١٩٧ - يكون إما بخصم جزء من الايراد وعدم تطبيق الضريبة عليه (١) أو بتخفيض الضريبة بنسبة معينة تختلف باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم الممول (٢) وذلك لأنه كلما زادت الأعباء العائلية على الممول كلما قل ما يتبقى من دخله لدفع الضرائب .

---

(١) كأن يخصم خمسون جنيها عن زوجة الممول وعن كل ولد من أولاده ، فاذا كان دخل الممول ٤٠٠ جنيه مثلا ، وكان لديه زوجة وثلاثة أولاد فانه يعفى من ٢٠٠ جنيه ، وتسرى الضريبة على الباقى وهو ٢٠٠ جنيه .

(٢) فاذا كان سعر الضريبة ١٤٪ والتخفيض ١٪ للزوجة ولكل ولد من الأولاد ، وكان لدى الممول زوجة وثلاثة أولاد ، فان السعر الذى يسرى عليه هو ١٤ - (١ × ٤) = ١٠٪ ؛ فاذا كان دخله ٤٠٠ جنيه فانه يدفع ٤٠ جنيها ضريبة ، بينما لو كان غير متزوج وليس لديه أولاد لدفع ٥٦ جنيها .

وهناك طريقة أخرى هى أن يقسم مجموع الايراد على عدد أفراد العائلة وتسرى الضريبة على كل جزء على حدة ، فاذا كان صافى الايراد ٨٠٠٠ جنيه وعدد أفراد العائلة أربعة . سرت الضريبة على أربعة أجـزاء كل منها مقـداره ٢٠٠٠ جنيـه (٨٠٠٠ ÷ ٤) ، بدلا من أن تسرى على ٨٠٠٠ جنيه مرة واحدة ، ويتحقق التخفيف هنا إذا كانت الضريبة تصاعدية ، وهناك طرق أخرى للتخفيف غير ما ذكرناه .

وقد تتخذ مراعاة المركز العائلى للممول شكلا آخر ، كزيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذى ليس لديه أولاد .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة الخصم للاعباء العائلية بالنسبة للضرائب السابق ذكرها .

على أن المشرع قد لا يقصد من الخصم للأعباء العائلية تحقيق شخصية الضريبة ، وانما قد يقصد منه أغراضا أخرى كتشجيع النسل مثلا .

(٣) خصم فوائد الديون والضرائب :

١٩٨ — تقتضى شخصية الضريبة ألا تسرى إلا على الدخل الصافى الذى يستطيع الممول التصرف فيه ، وبناء على ذلك ينبغى أن تخصم فوائد الديون التى على الممول ، فاذا كان الدين مرتبطا بدخل معين كالربح التجارى أو الصناعى خصمت الفوائد من ذلك الدخل . أما الديون التى لا ترتبط بدخل معين فمحل خصم فوائدها هو مجموع دخل الممول ، وقد طبق المشرع المصرى تلك القاعدة بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة والضريبة العامة على الايراد .

كذلك ينبغى خصم ما دفعه الممول من ضرائب مباشرة على فروع الدخل وهذا ما فعله المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الايراد أيضا .

(٤) التمييز بين الدخول :

١٩٩ — يقصد بالتمييز بين الدخول (Discrimination) اختلاف معاملتها بالنسبة للضرائب باختلاف مصدر كل منها . ومصدر الدخل إما أن يكون العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً (وهو ما يسمى بالدخل المختلط) . وقد جرى المشرع حتى الآن على ايثار دخل العمل بالرعاية ،

بتخفيض سعر الضريبة عليه نظرا لتعرضه للانقطاع أو للنقصان إذا أصـاب صاحبه مرض أو بطالة ، أو تقدمت به السن ، يضـاف إلى ذلك أن الذى يعتمد فى معاشه على عمله مضطر إلى إدخار بعض دخله احتياطا للمستقبل ، مما يجعل مقدرته على تحمل الضريبة أقل من مقدرة صاحب دخل رأس المال لأنه دخل شبه دائم . على أن تغير الأحوال جعل هذا التمييز محل نظر إذ أن دخل العمل يحاط الآن فى معظم الدول بضمانات متزايدة ، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والشيخوخة ، بينما يتعرض دخل رأس المال لأخطار الأزمات والحروب التى قد تضعف من قوته الشرائية بتأثير انخفاض قيمة النقود . أو تعصف بمصدر الدخل نفسه كما حدث فى المانيا بعد الحرب العالمية الأولى .

ويكون التمييز عادة بتغيير سعر الضريبة على الدخول المختلفة ، إذا كانت هناك ضرائب على فروع الدخل ، فيجعل سعر الضريبة على دخل رأس المال اعلى منه على دخل العمل ، وسعرها على الدخل المختلط وسطا بينهما .

وقد يميز المشرع بين الأنواع المختلفة لدخول رأس المال ، أو لدخول العمل كأن يجعل سعر الضريبة على دخل الأراضى الزراعية أعلى من سعرها على دخل المبانى ، أو يجعل سعر الضريبة على أجور عمال اليومية أقل من سعرها على مرتبات الموظفين كما فعل المشرع المصرى .

ويمكن إجراء التمييز بالنسبة للضريبة العامة على الايراد عن طريق خصم مبلغ معين من الدخل المراد خصه بالرعايه قبل ضمه لباقى الدخول لتكوين الدخل العام ، كما فعلت انجلترا بالنسبة لدخل العمل . أو عن طريق فرض ضريبة تكميلية على الدخل المراد التشديد عليه كما فعات ألمانيا بالنسبة لدخل رأس المال . وكما فعلت مصر بالنسبة لايراد الأسهم والسندات ، إذ فرض

عليه المشرع ، إلى جانب الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة ، رسم دمغة على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس (١).

والمقصود من التمييز فى الأحوال السابقة أن يكون عنصرا من عناصر تحقيق شخصية الضريبة ، على أن المشرع قد يقصد منه غير ذلك ، كما لو رفع سعر الضريبة على أرباح المشروعات الكبيرة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحمايتها من خطر منافسة المشروعات الكبيرة لها ، لأن وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد سببا من أسباب الاستقرار والسلام فى المجتمع (٢).

(٥) تصاعد الضريبة :

٢٠٠ — من وسائل تحقيق الشخصية أن يرفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد وسندرسه فيما بعد.

شخصية وعينية الضرائب فى مصر

٢٠١ — أصبح نظام الضرائب المصري بعد فرض الضريبة العامة على الايراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ يمزج بين نوعى الضريبة.

---

(١) الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة.

(٢) ومن هذا القبيل إلى حد ما ، ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ من انه «إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى». وقد قصد المشرع من هذا النص أيضا التشجيع على إمساك حسابات منتظمة.

الضريبة العامة على الايراد شخصية ، إذ قضت باعفاء الدخل الصغير ، وبالخصم للأعباء العائلية ، وبخصم فوائد الديون والضرائب وبعض الأعباء الأخرى ، كما جعل سعرها تصاعديا .

أما الضريبة على الأراضى الزراعية والضريبة على العقارات المبنية فكلتاهما عينية ، على أن المشرع أخذ بمبدأ شخصية إلى حد ما بما أدخله من التخفيف لصالح صغار الملاك .

والضريبة على ايراد رؤوس الأموال المنقولة عينية إذ تسرى على الايراد الاجمالى دون أى خصم ، وسعرها نسبى .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وكذا الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فشخصيتان إلى حد ما ، إذ تسريان على صافى الايراد ، كما يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، على أن سعر أولاهما نسبى ، أما الثانية فقد كان سعرها نسبى ولكنه أصبح الآن تصاعديا .

والضريبة على المرتبات والأجور شخصية إلى حد ما أيضا ، إذ يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، وسعرها تصاعدى ، ولكن لا يسمح بخصم شىء نظير المصاريف التى يتكبدها الموظف أو الأجير بسبب عمله .

والضريبة على التركات ورسم الأيلولة على التركات لها طابع شخصى ، إذ بها إعفاءات وسعرها تصاعدى .

أما الضرائب على الاستهلاك وعلى التداول فعينية .

المبحث الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

تعريف كل من النوعين ومعيار التفرقة بينهما :

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة (١) وضرائب غير مباشرة (٢) ولكنهم لا يتفقون على تعريف واحد لكل من هذين النوعين ، ولا على معيار واحد للتفرقة بينهما ، وندرس فيما يلى أهم تلك المعايير .

(أ) معيار طريقة الجباية :

٢٠٢ ــ تعتبر الادارة المالية فى بعض الدول كفرنسا وبلجيكا الضريبة مباشرة إذا كانت تجبى بواسطة جداول اسمية أو أوراد يبين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة ، ومبلغ الضريبة ، وذلك لأنهـا تقوم على علاقات أساسية ودائمة بين المكلف والخزانة العـامة . أما الضرائب غير المباشرة فهى التى لا تجبى بهذه الطريقة ، لأنها تقوم على علاقات عرضية مؤقتة بين الممـول والخزانة العامة ، كاجتياز السلعة حدود الدولة .

هذا المعيـار وإن كان صحيحا فى أكثر الأحوال ، لأن المكلف فى الضرائب المباشرة يكون معروفا للادارة المالية قبل التحصيل تتسنى جباية الضريبة منه بتكليف يخاطب فيـه باسمه ، بينما المكلف فى الضرائب غير المباشرة لا يعـرف إلا وقت التحصيل ، لأنها تجبى بمناسبة بعض الوقائع والتصرفات التى لا يمكن أن تعرفها الادارة مقدما ، إلا أنه غير صحيح فى أحوال أخرى ، فالضريبة على دخل الأسهم والسندات مثلا تتعذر جبايتها

(1) Impôts directs.

(2) Impôts indirects.

بواسطة جداول اسمية نظرا لوجود أسهم لحاملها ، ومع ذلك لا يمكن اعتبارها من الضرائب غير المباشرة لأنها ضريبة على الدخل مثل باقى الضرائب الأخرى على الدخل .

يضاف إلى هذا ، أن جباية الضريبة بواسطة جداول اسمية أو بغير ذلك مسألة فى يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب ، ولا يمكن ، من ناحية علم المالية العامة ترك أمر التفرقة بين نوعى الضريبة ، وهى تفرقة علمية ، لارادة المشرع ، إن شاء قرر جبايتها بواسطة جداول إسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وان شاء قرر جبايتها بغير جداول إسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة .

(ب) معيار نقل عبء الضريبة :

٢٠٣ — يرى فريق من العلماء وبخاصة القدماء (١) أن الضريبة المباشرة هى التى تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره ، ومثالها الضريبة العامة على الايراد ، وأن الضريبة غير المباشرة هى التى يستطيع دافعها نقل عبئها إلى غيره ، ومثلها الضريبة الجمركية ، فنى الضرائب المباشرة لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف ، على العكس من الضرائب غير المباشرة إذ لا يصل المشرع إلى الممول إلا عن طريق وسيط أو أكثر .

وأهم ما يعترض به على هذا المعيار أن ظاهرة نقل عبء الضريبة لاتصلح أساسا للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، لأن تحققها يتوقف — كما سنرى فيما بعد — على تفاعل عدة عوامل اقتصادية ،

---

(١) جون ستيوارت ميل ، لروابوليبه ، راو ، فاجنر من القدماء ، ولوجارو ، ارستاج سمث ، هوترى من المحدثين ، وأول من أخذ بهذا المعيار الطبيعيون .

فالضريبة نفسها قد ينتقل عبؤها إلى غير دافعها أحيانا ولا ينتقل أحيانا أخرى ، مثال ذلك الضريبة الجمركية : يتحمل عبأها المستورد الذى دفعها أو ينقله إلى من يبيع له السلعة التى استوردها ، أو يتحمل بعض العبء وينقل البعض الآخر ، تبعا لظروف طلب تلك السلعة وظروف عرضها ، فكأن الضريبة الجمركية تعتبر ، طبقاً لهذا المعيار ، مباشرة أحيانا وغير مباشرة أحيانا أخرى ، تبعا لما إذا كانت قد استقرت على دافعها أو انتقلت إلى غيره ، وإذا تحمل دافع الضريبة بعضها ونقل البعض الآخر إلى من يتعامل معه ، فلا يستطاع وصف الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة . وإذا فرض أن شخصا استورد سلعة لاستعماله الخاص ودفع عنها الضريبة الجمركية فهل تعتبر الضريبة مباشرة أو غير مباشرة ؟ لو اتخذنا نقل عبء الضريبة معيارا للتفرقة بين النوعين لوجب فى هذه الحالة اعتبار الضريبة الجمركية ضريبة مباشرة بما أن دافعها لم ينقلها إلى غيره ، من هذا يتضح أن نقل عبء الضريبة لا يصلح معيارا للتفرقة بين النوعين لأنه معيار غير ثابت .

(م) معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة :[1]

٢٠٤ — الضريبة المباشرة طبقاً لهذا المعيار هى التى تفرض على عناصر تتميز بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، كالوجود بالنسبة لضريبة الرؤوس ، والملكية بالنسبة للضرائب العقارية والضرائب على دخل رءوس الأموال المنقولة ، وممارسة المهنة بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على الأرباح غير التجارية ، والعمل بالنسبة للضريبة على المرتبات والأجور .

---

(١) أول من أخذ بهذا المعيار Foville فى مقاله بجريدة Economiste français بتاريخ ١ - ٩ - ١٨٨٣ ، ثم أخذ به Stourm فى كتابه Systèmes généraux d'impôts .

أما الضريبة غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف كانفاق الدخل .

ويؤدي هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل ضرائب مباشرة والضرائب على الاستهلاك وعلى التداول ضرائب غير مباشرة .

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار ولو أنه لا يخلو من نقد ، إذ لا يستقيم مع بعض أنواع الضرائب كضريبة التركات ، هل تعتبر ضريبة على الثروة فتكون ضريبة مباشرة ، أو تعتبر ضريبة على انتقال الثروة فتكون ضريبة غير مباشرة؟ يعتبرها بعض الكتاب ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعا يجعلها تقتطع جزءا كبيرا من التركة ، وضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا لم يكن سعرها مرتفعا ، أى أنه يجعل من ارتفاع السعر وانخفاضه ، وهو مسألة نسبية ، معيارا للتفرقة بين النوعين .

يتضح من ذلك مدى صعوبة الاهتداء إلى معيار ثابت للتفرقة بين نوعى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما جعل بعض العلماء يتركون هذا التقسيم ويضعون تقسيما آخر بدلا عنه هو تقسيم الضرائب إلى :

(أ) ضرائب على الثروة والدخل .

و(ب) ضرائب على التداول والاستهلاك .

ومع ذلك فتقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة تأخذ به كثير من الدول فى نظام ضرائبها ، كانجلترا وبلجيكا وفرنسا ومصر ، ويمكننا الاعتماد فى التفرقة بين النوعين على المعيار الأخير ، وهو معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة كما سبق أن قلنا .

مزايا وعيوب كل من النوعين :

لكل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مزايا وعيوب نستعرض أهمها فيما يلى :

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

٢٠٥ — للضرائب المباشرة عدة مزايا أهمها :

(١) أنها **أثبت حصيلة** من الضرائب غير المباشرة، لأن الضرائب المباشرة تقع على مراكز مالية قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبيا ، أما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد فى أوقات الانتعاش وتقل فى أوقات الكساد .

وتتجلى ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الايرادات العامة فى ميزانية الدولة ، على أنه يلاحظ أن بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان أثبت حصيلة من بعض الآخر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهذه الأخيرة سريعة التأثر بالأزمات ، والواقع أن مدى ثبات الحصيلة يتوقف إلى حد كبير على التنظيم الفنى للضريبة ، وبخاصة على طريقة تقدير المادة الخاضعة لها .

(٢) الضرائب المباشرة **أكثر تحقيقا للعدالة** فى توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة ، إذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعاة مقدرة المكلفين على الدفع ، وتدرج سعرها حسب تفاوتهم فى الغنى ، على العكس من الضرائب غير المباشرة التى يصعب تحقيق العدالة فيها . لأنها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غنى وفقير . ولذا فان عبأها يكون

أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة منه على ذوى الدخول الكبيرة ، وبخاصة إذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال ، وهى تفرض عادة على تلك المواد ، لأن الضرائب عليها أن تأتى بايراد كبير . على أن الدولة تعمل على تحقيق شىء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، بأن تجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء كالكماليات أعلى من سعرها على السلع التى تستهلكها عامة الشعب .

(٣) الضرائب المباشرة **تشعر الأفراد بأنهم يساهمون** فى تحمل الأعباء المالية للدولة ، ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك فى النشاط السياسى للدولة . ويجعلهم يدققون فى اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم فى مراقبة الحكومة فى سياستها المالية ، لأن التراخى فى ذلك يؤدى إلى زيادة أعباء الضرائب عليهم .

ويقول بعض المدافعين عن الضرائب المباشرة إنها تمتاز أيضا بأن نفقات تحصيلها أقل من نفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة ، وأنها أقل مضايقة للصناعة والتجارة منها . ولكن هذا القول لا ينطبق على جميع الضرائب المباشرة . فالضريبة الجمركية مثلا ، وهى ضريبة غير مباشرة ، أكثر اقتصادا فى نفقاتها من ضريبة الأراضى وهى ضريبة مباشرة ، وهى أيضا أقل مضايقة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وهى ضريبة مباشرة .

٢٠٦ — أما أهم **عيوب** الضرائب المباشرة فهو شعور الفرد بعبئها ، مما يحمله على محاولة التهرب منها وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعا .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

٢٠٧ — أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة ما يأتى :

(١) أنهما **أكثر انتاجية** من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : أن الممول لا يشعر بها ولا تضايقه ، لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة التى يشتريها ، ولذا فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة إذ يشعر الممول بوطأتها ، وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعا ، ولذلك فهى أكثر تعرضا للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة .

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب جميع المكلفين حتى ذوى الدخل الصغير منهم وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك ، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها عادة ذوو الدخول الصغيرة .

هذا فضلا عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الانتاج والاستهلاك والمعاملات . وكلما تقدم المجتمع فى المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات ، وإزداد إنفاق الأفـــراد على السلع نصف الكمالية ، كالمشروبات الروحية والشاى والسجاير والسينما ، وازدادت بالتالى حصيلة الضرائب غير المباشرة .

(٢) الضرائب غير المباشرة **أكثر مرونة** من الضرائب المباشرة ، فيكفى أن يرفع المشرع سعرها قليلا حتى تزداد غلتها ، وحتى دون حاجة إلى رفع سعرها فان الانفاق والاستهلاك يزدادان وكما تزداد الصادرات والواردات فى أوقات الانتعاش ، وتقل فى أوقات الكساد ، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة فى أوقات الانتعاش ، وانكماشها فى أوقات الكساد ، بينما تظل حصيلة بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان ، ثابتة ، ولذا يصبح من الضرورى مراجعة تقديراتها من وقت لآخر .

وليس معنى ذلك أن الضرائب المباشرة عديمة المرونة ، لأن حصيلتها هى الأخرى تتغير بتغير الدخل القومى ، ولكن المرونة أكثر وضوحا فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة .

(٣) أن **عنصر الاجبار** فى الضرائب غير المباشرة أقل وضوحا منه فى الضرائب المباشرة ، مما يدع للممول شيئا من الاختيار النسبى فى دفع الضرائب غير المباشرة ، إذ يستطيع أن ينقص ما يدفعه من الضريبة بانقاص الكميات التى يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعرا .

(٤) وتمتاز الضرائب غير المباشرة أيضا بأنها تمد الخزانة العامة بالايراد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة ، على العكس من الضرائب المباشرة التى تتأخر جبايتها عادة .

(٥) وللضرائب غير المباشرة ميزة أخرى على الضرائب المباشرة تتجلى فى أوقات **تدهور قيمة النقود** وترجع إلى أن الفترة التى تنقضى ما بين ربط الضريبة وتحصيلها أقصر عادة فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة ، مما يترتب عليه أن تكون القيمة الحقيقية للمبلغ المتحصل فعلا من الضريبة قريبة من القيمة الحقيقية للمبلغ المقدر تحصيله :

٢٠٨ — أما أهم **عيوب** الضرائب غير المباشرة فهى أنها أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة منها على ذوى الدخول الكبيرة ، مما يجعلها تتناسب تناسبا عكسيا مع مقدرة المكلفين ؛ وبخاصة إذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال .

ويأخذ عليها بعض الكتاب أيضا كثرة نفقات جبايتها ، ومضايقتها للصناعة والتجارة لما تستدعيه من فرض رقابة شديدة على الصناع والتجار .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن الدولة تعمل عادة على تحقيق شىء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، بجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء أعلى من سعرها على السلع التى يستهلكها ذوو الدخل المحدود .

أما عن كثرة نفقات الجباية ، ومضايقات التجارة والصناعة ، فترجع فى الواقع إلى التنظيم الفنى للضريبة أكثر من رجوعها إلى نوع الضريبة .

مكان الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة فى الأنظمة الضريبية

٢٠٩ — يتضح مما سبق أن من الصعب تفضيل أحد النوعين على الآخر ، وما دمنا قد ارتضينا نظاما تتعدد فيه الضرائب ، فان من المستطاع الجمع بين النوعين حتى تصحح مزايا أحدهما عيوب الآخر .

وتعتمد معظم الدول فى نظام ضرائبهـا على النوعين معا ، إذ يؤدى ذلك إلى ضمان موارد الدولة ، وتحقيق العدالة بين المكلفين ، ولو قام النظام المالى على الضرائب المباشرة وحدها لتفاوتت أعباء المكلفين تفاوتا كبيرا لاختلاف أنواع الثروات والدخول ، وصعوبة تقدير بعضها مما يؤدى إلى اختلاف استجابتها للضريبة ، فالدخول الصناعية والتجارية ، ودخول المهن الحرة ، وفوائد الديون يسهل إفلاتها من الضريبة ، لسهولة إخفائها ، وصعوبة تحديدها ، بينما يصعب إفلات دخول رؤوس الأموال الثابتة من الضريبة ، كذلك لو اقتصر النظام الضريبى على الضرائب المباشرة وحدهـا ، لما ساهم أصحاب الدخول الصغيرة بشىء فى الأعباء العامـة ، لأنهم يعفون عادة من تلك الضرائب لضآلة دخولهم .

وإذا اقتصر النظام المالى على الضرائب غير المباشرة وحدها ، تفاوتت أعباء المكلفين كثيرا لاختلاف الاستهلاك ، واشتد العبء على الطبقات الفقيرة ولذا فان وجود الضرائب المباشرة إلى جانب الضرائب غير المباشرة يصحح ما يقع من غبن على بعض الطبقـات ويحقق قسطا أكبر من العدالة بين المكلفين .

٢١٠ — ووجود النوعين معا من جهة أخرى ضرورى لتطبيق السياسات الاقتصادية للدولة ، فالضرائب غير المباشرة تستخدم للحد من ارتفاع الأسعار

فى فترات التضخم بفضل التخفيض السريع فى حجم الاستهلاك ، كما تستطيع الدول المتخلفة اقتصاديا استعمالها كوسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية لأنها تؤدى إلى تحويل جزء من الدخل القومى من الاستهلاك الحالى إلى الاستثمار ، وإن كان ذلك على حساب حرمان الأفراد ، وتستطيع الدول النامية استخدامها لتحقيق التوازن فى ميزان مدفوعاتها .

أما الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية فتستعمل للحد من الادخار الخامل للطبقات الغنية ، الذى يؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ويسبب البطالة الضخمة ، كما تستخدم للتأثير فى توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة ، وفى توجيه النشاط الانتاجى .

والخلاصة أن كلا من النوعين يكمل الآخر ويحققان بوجودهما معاً نظاما للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط .

٢١١ — وتختلف الدول فيما بينها فى مدى اعتمادها على كل من هذين النوعين ، ويرجع ذلك فى الغالب إلى أسباب تاريخية واقتصادية وسياسية ، على أنه ينبغى تحقيق التوازن بينهما ، مع مراعاة الظروف الاقتصادية فى الدولة ، لأن المبالغة فى الضرائب المباشرة تؤدى إلى شبه مصادرة للثروات الكبيرة والمتوسطة ، والمبالغة فى الضرائب غير المباشرة ترهق الطبقات الفقيرة وتضايق الإنتـــاج .

والمشاهد أن الطبقات التى بيدها السلطة تعمل على إلقاء أكبر قسط من الأعباء العامة على عاتق الطبقات الأخرى ، فاذا كانت السلطة فى يد الطبقات الغنية مالت إلى الاكثار من الضرائب غير المباشرة ، وإذا كانت بيد الطبقات الشعبية الفقيرة مالت إلى الاكثار من الضرائب المباشرة .

٢١٢ — وتعتبر انجلترا مثال الدولة التى يتوازن فيها النوعان ، فحصيلة

الضرائب المباشرة فيها تزيد عادة قليلا على نصف إيرادات الدولة ، أما فى مصر فلا يوجد توازن بين النوعين . وقد ظلت حصيلة الضرائب المباشرة إلى وقت قريب لا تتجاوز خمس ايرادات الدولة ، كما استمرت الدولة تعتمد على الرسوم الجمركية حيث تدر وحدها نصف الايراد ، وبخاصة رسوم الدخان ، وبعد فرض الضرائب المباشرة على ايرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت حصيلة الضرائب غير المباشرة تقرب من ثلاثة أمثال الضرائب المباشرة .

الفصل الثالث

قواعد الضريبة

تخضع الضريبة لعدة قواعد خاصة يتكون من مجموعها ما يعرف بنظرية الضريبة وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد قانونية ، وقواعد اقتصادية ، وقواعد إدارية ، وسندرس كل طائفة منها فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

القواعد القانونية للضريبة

القواعد القانونية للضريبة اثنتان : قاعدة عمومية الضريبة ، ويتصل بها موضوع ازدواج الضرائب . وقاعدة المساواة أمام الضريبة ، ويتصل بها موضوع الضريبة التصاعدية .

المطلب الأول

قاعده عمومية الضريبة (١) .

٢١٣ – تقتضى هذه القاعدة أن يدفع كل فرد الضريبة مهما كانت الطبقة الاجتماعية التى ينتمى إليها ، لأنه يستفيد من الخدمات العامة التى تؤديها الهيئات العامة ، إما لأنه يقيم على أرض الدولة ، أو لأنه يمتلك أملاكا فيها ، أو لأن فيها مركز أعماله ، ولهذا فالأصل أن يلزم بدفع الضريبة الوطنيون والأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة ، أو الذين يمتلكون أملاكا فيها

---

(1) Universalite de l'Impôt

وإن كانوا لا يقيمون بها . ولا يلزم بها على العكس الوطنيون الذين لا يقيمون بها ولا يمتلكون فيها شيئا .

على أن قاعدة عمومية الضريبة ليست مطلقة ، إذ يوجد فى بعض حالات استثنائية إعفاءات من الضرائب ، ولكن هذه الاستثناءات للضريبة ظاهرية أكثر منها حقيقية ، كذلك قد تعفى بعض المناطق من سريان بعض الضرائب فيها وهى المعروفة بالمناطق الحرة .

١ – الإعفاءات من الضرائب :

الاعفاءات من الضرائب اما أن تكون موقتة أو دائمة .

٢١٤ – فالإعفاءات **المؤقتة** هى التى تمنح لبعض الأفراد الذين وإن كان دخلهم من الدخول التى تتناول الضرائب إلا أنهم يعفون منها لمدة معينة ، وذلك لأسباب تتصل بالصالح العام أو لغير ذلك من الأسباب ، ومثالها إعفاء المبانى الجديدة ، وإعفاء بعض المنشآت الصناعية الجديدة من الضرائب مدة معينة وذلك بقصد تشجيع انشاء المبانى وتأسيس المصانع الجديدة (١) وكاعفاء

---

(١) ومن هذا القبيل ما سبقت الاشارة فى الفقرة ١٩٩ ؛ مما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ الخاص بالمساكن الشعبية من إعفاء كل مسكن شعبى من عوائد الأملاك المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع به » وما نصت عليه المادة ٢٢ من نفس القانون من إعفاء رؤوس الأموال التى تستثمر فى انشاء المساكن الشعبية من الضرائب بجميع أنواعها . ويهدف قانون المساكن الشعبية إلى وضع سياسة عامة لتوفير السكن الصحى لطائفة كبيرة من الشعب هى طبقة العمال ومن فى مستواهم .

ومن هذا القبيل أيضا ما نص عليه القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ من إعفاء مساكن مدينة العمال بامبابه التى يتقرر تمليكها من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك .

العائلات الكثيرة الأولاد من الضرائب لتشجيع زيادة السكان (١) .

٢١٥ - أما الاعفاءات الدائمة فهى التى يتمتع بها بعض المكلفين دون تحديد مدة معينة ، كاعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، والاعفاء للأعباء العائلية ، وقد سبق الكلام عليهما (٢) .

ويلاحظ أن هذا الاعفاء لا يتناول جميع الضرائب ، وانما يسرى على الضرائب المباشرة فقط ، ولذلك فأصحاب الحد الأدنى للمعيشة يساهمون أيضا فى الأعباء العامة ولكن عن طريق الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، ولهذا يعتبر هذا النوع من الاعفاء مخالفة ظاهرية أكثر منها حقيقية لقاعدة عمومية الضريبة .

٢١٦ - وهناك إعفاءات أخرى لأسباب سياسية كاعفاء رجال السلك السياسى الأجنبى ، ومبانى القنصليات والسفارات ، فقد جرى العرف الدولى على إعفاء السفارات والمفوضيات والوكالات السياسية والقنصلية الأجنبية ورجالها من الضرائب التى تسمح طبيعتها بالاعفاء منها ، وذلك دون حاجة إلى النص صراحة فى قوانين الضرائب على الاعفاء ، وبناء على ذلك تعفى تلك الهيئات من الضريبة على العقارات المبنية المملوكة لها كما تعفى أموالها من الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولكنها لا تعفى من الضريبة على إيراد القيم المنقولة لأن طبيعة هذه الضريبة تحول دون ذلك . إذ أنها تحصل بطريقة الجباية من المصدر أى قبل معرفة المستحق للايراد .

= الاعفاءات التى قررها المشرع المصرى بالقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ لدعم الاقتصاد المصرى وتنمية وتشجيع الانتاج ورفع مستواه .

(١) قانون ١٤ يونيه سنة ١٩٣٨ فى ايطاليا .

(٢) راجع الفقرتين ١٩٦ و ١٩٧ فيما سبق .

أما رجال السلكين السياسى والقنصلى فيعفون من الضريبة على المرتبات بناء على قواعد القانون الدولى ولكنهم لا يعفون من الضريبة على الأراضى الزراعية والمبانى التى يمتلكونها ، كذلك لا يعفون من الضريبة على إيراد القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات.

٢١٧ – وقد يترتب على بعض الاتفاقات الدولية عدم تطبيق قوانين الضرائب على الأجانب أو تطبيقها عليهم إلى حد معين ومن هذا القبيل الامتيازات الأجنبية التى كانت سائدة فى مصر حتى ألغيت سنة ١٩٣٧ وقد كانت تمنع فرض الضرائب على الأجانب دون موافقة دولهم ، ومعاهدة سنة ١٩٣٦ بين مصروبريطانيا التى كانت تتمتع بمقتضاها القوات البريطانية فى مصر باعفاءات وميزات مالية ، والاتفاق الخاص بالبعثة العسكرية البريطانية فى مصر الموقع عليه فى سنة ١٩٤٠ باعفاء رجالها وباقى القوات البريطانية من الضرائب المصرية ، سواء أكانت مفروضة من الدولة أو من الهيئات المحلية . واتفاق الجلاء المعقود بين حكومة جمهورية مصر وحكومة انجلترا والموقع عليه بالقاهرة فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ وقد انتهت جميع هذه الاعفاءات .

ومن الاعفاءات التى لا تزال سارية ، الاعفاءات التى تتمتع بها الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها ، والاعفاءات الممنوحة بمقتضى الاتفاق العام للتعاون الفنى طبقاً لبرنامج النقطة الرابعة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية الموقع عليه بالقاهرة فى ٥ مايو ١٩٥١ (١) ؛ والاعفاءات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية بمقتضى اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية (٢) .

---

(١) الفقرتان ا و ب من المادة الخامسة من الاتفاق الصادر به مرسوم ٨ يناير سنة ١٩٥٣ .

(٢) المواد : ٧ و ٨ و ١١ و ١٣ و ١٥ و ١٦ و ١٧ و ٢٠ من الاتفاقية الصادر بها مرسوم ٢٠ مايو سنة ١٩٥٤ .

ب - المناطق الحرة (٢)

٢١٨ - المنطقة الحرة جزء من أرض الدولة يسمح بدخول السلع الأجنبية فيه وإعادة تصديرها دون دفع ضرائب جمركية عليها سواء عند الاستيراد أو التصدير كما يجوز أن تحول فيها بعض المواد الأولية إلى سلع مصنوعة تصدر للخارج ، فاذا نقلت تلك السلع من المنطقة إلى داخل الدولة فانها تخضع للضرائب الجمركية .

والاعفاء هنا يكون عادة قاصرا على الرسوم الجمركية . ولذا تخضع هذه المناطق لباقي الضرائب كالضريبة على المباني والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ما لم ينص على غير ذلك (١) .

وتتخذ المناطق الحرة في الغالب شكل الموانى الحرة فتشمل المنطقة كل الميناء كما في هامبورج ، وبريمن ، وكوبنهاجن ، وترييستا ، وجنوه ، وسالونيك ، أو جزءا من الميناء كما في بورسعيد ، وبور فؤاد والاسكندرية .

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو اجتذاب التجارة العابرة إليها والاستفادة والاستفادة من قيام بعض الصناعات والأعمال في تلك المناطق .

ونظام المناطق الحرة في مصر ينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ .

---

(٢) المناطق الحرة : Zones Franches — الموانى الحرة Ports Francs

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٢ من المرسوم بقانون ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ بنظام المناطق الحرة من إعفاء المنشآت التجارية والصناعية في المناطق الحرة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ومن الضريبة على إيراد القيم المنقولة في حدود وشروط معينة بينها المرسوم بقانون المذكور .

المطلب الثانى

ازدواج الضرائب

تعريف الازدواج وشروطه :

٢١٩ — ازدواج الضرائب (١) أو تعددها هو فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته ، وعن نفس المال فى المدة ذاتها ، كمطالبة كل من مصر وايطاليا شخصا مقيما فى ايطاليا بالضريبة على ايراد حصل عليه فى سنة ١٩٦٢ من أسهم وسندات مصرية .

ولكى يتحقق الازدواج لابد من اجتماع الشروط الآتية :

١ — أن يكون الممول واحدا .

٢ — أن تكون الماده الخاضعة للضريبة واحدة .

٣ — أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقـــــل .

٤ — أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة .

الشرط الاول : وحدة الممول :

٢٢٠ — لا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، على خلاف الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية ، فاذا فرضت ضريبة على أرباح شركة ما وأخرى على نصيب مساهميها فى تلك الأرباح لم يكن هناك أزدواج

---

(٢) ازدواج الضرائب :Double imposition بالفرنسية — و Double Taxation, بالانجليزية .

من الناحية القانونية ، لتميز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . أما من الناحية الاقتصادية فان هناك ازدواجا ، لأن المساهمين هم الذين يتحملون فى النهاية كلتا الضريبتين ، ولذلك يسمى بعض الكتاب هذه الصورة من ازدواج الضرائب « بالازدواج الاقتصادى » .

الشرط الثانى : وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

٢٢١ — يجب ليتحقق الازدواج أن تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة ، كأن تفرض مصر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبيـــة التى يمتلكها مصريون أو أجانب متوطنون فى مصر والمفروض على دخلها ضريبة فى الدولة الأجنبية .

الشرط الثالث : وحدة الضريبة :

٢٢٢ — لا يكون هناك إزدواج إلا إذا كانت الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل كضريبتى دخل أو ضريبتى رأس مال . على أنه لما كان لكل دولة نظام ضرائبها الخاص بها فقد يكون من الصعب تحديد الضرائب التى تعتبر متشابهة . ولذا تحدد الاتفاقات الدوليـــة التى تنظم الازدواج ، الضرائب التى تعتبر متشابهة فى الدول الموقعة على الاتفاق .

الشرط الرابع : وحدة المدة :

٢٢٣ — لا تكفى وحدة الممول ، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة ، ووحدة الضريبة نفسها ، لوجود الازدواج بل يشترط أيضا أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة . فاذا زاول ممول نشاطا تجاريا فى دولة معينة أثناء سنة معينة كسنة ١٩٦٢ مثلا ، وسدد الضريبة عن أرباح تلك السنـــة لتلك الدولة ، ثم انتقل فى سنة ١٩٦٣ إلى دولة أخرى وباشر فيهـــا نشاطه

التجارى وسدد لها الضريبة عن أرباح تلك السنة ، لم يكن هناك ازدواج ، والواقع أن شرط وحدة المدة لم يخرج عن كونه شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة فى صورة أخرى ، لأن أرباح سنة ١٩٦٢ هى غير أرباح سنة ١٩٦٣.

ازدواج الضرائب وتكرارها :

٢٢٤— يفرق بعض الكتاب الألمان بين ازدواج الضرائب (Doppelbe-steuerung) وبين تكرارها (Fortgesetzte Besteuerung). فالضريبة على رقم الأعمال مثلا تسرى على بيع السلع ، فاذا بيعت نفس السلعة عدة مرات ، سرت الضريبة على كل بيع ، ويكون هناك « تكزار » للضريبة وليس « ازدواجا » لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع ، وكل عملية بيع متميزة عن الأخرى .

أنواع ازدواج الضرائب :

ازدواج الضرائب إما أن يكون داخليا أو دوليا ، وفى كلتا الحالتين إما أن يكون مقصودا أو غير مقصود .

§ ١ — ازدواج الضرائب الداخلى

٢٢٥— يقع الازدواج الداخلى نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها فى فرض الضرائب على نفس الاقليم ، كما يحدث فى الدول الاتحادية إذا فرضت كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته . وكما يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة ، أوعندما تفرض نفس السلطة سواء أكانت السلطة المركزية أم سلطة محلية أكثر من ضريبة على المال نفسه .

الازدواج المقصود :

٢٢٦ ـ يكون الازدواج الداخلى مقصودا إذا أراده المشرع لأغراض مختلفة أهمها :

أ ـ الحصول على ايراد :

فيفرض المشرع ضرائب اضافية إلى جانب الضرائب الأصلية ، ومن هذا القبيل الضريبة الاضافية للدفاع التى فرضها المشرع المصرى بالقانون رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ٣ يوليه سنة ١٩٥٦ (١) لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد (٢) .

ب ـ زيادة العبء على بعض طوائف الممولين أو بعض المواد بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة .

فيفرض المشرع على تلك الطوائف أو على تلك المواد ضريبة خاصة فضلا عن الضريبة التى تلحق جميع الممولين أو جميع المـواد ، ومن هذا القبيل رسم الدمغة الذى فرضه المشرع المصرى على قيمة الأسهم والسندات وحصص

---

(١) كان سعر هذه الضريبة عند تقريرها يتراوح بين ١٪ و ٣,٥٪ من أوعيـة الضرائب النـوعية وبين ٢٪ و ١٠ ٪ من وعاء الضريبة العامة على الايراد ، وقد عدلت بعض أسعار هذه الضريبة ، وألغيت بالنسبة للضريبة العامة على الايراد. وهى تحصل مع الضرائب الأصلية وفى مواعيدها وتأخذ حكمها (أنظر كتابنا : الوسيط فى تشريع الضرائب) .

(٢) ومن هذا القبيل أيضا ضريبة الدفاع الوطنى التى كان المشرع المصرى قد فرضها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ بنسبة ١٪ من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، وخصص حصيلتها للدفاع الوطنى ، ثم غير نظامها بعد ذلك، وألغى تخصيصها للدفاع ، وسماها « الضريبة الاضافية » ، ورفع سعرها مع تخفيضات واعفاءات ، وجعلها تصاعدية على ضريبة الأطيان بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٤٤ ثم ألغاها من أول مايو سنة ١٩٤٦ .

التأسيس بنسبة واحد فى الألف من تلك القيمة (١) . وذلك بدلا من أن يجعل سعر الضريبة على إيراد تلك الأسهم والسندات أعلى من السعر المقرر للايرادات الأخرى ، فرسم الدمغة هنا ليس فى الحقيقة سوى ضريبة إضافية على ايراد تلك القيم .

حـ - تصحيح نظام الضرائب :

وذلك بفرض ضريبة شخصية عامة على الايراد إلى جانب الضرائب النوعية العينية على فروع الدخل حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة الأفراد على المساهمة فى الأعباء العامة ، كما فعل المشرع المصرى بفرض ضريبة عامة على الايراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ إلى جانب الضرائب النوعية على الايرادات الفرعية .

د - الحد من ارتفاع الدخول :

ومن هذا القبيل الضريبة الاضافية التى كانت مفروضة على ما يتقاضاه أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٥٧ ، والتى عدل نظامها بعد ذلك بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٨ الذي حل محله ، وهى ضريبة تصاعدية كان سعرها يتراوح بين ١٠٪ على الدخول التى تزيد على ألفى جنيه إلى ثلاثة آلاف و ٨٠٪ على ما يزيد على عشرة آلاف جنيه (وقد ألغيت هذه الضريبة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٦١) ؛ والقرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التى يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية (٢) ، الذى نص

---

(١) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ .

(٢) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٩٣ لسنة ١٩٥٩ .

على ما دفع يزيد من الأجور الاضافية عن حد معين إلى الدولة ، إذ المقصود منها الحد من ارتفاع الدخول .

هـ - تدبير موارد للهيئات المحلية :

وذلك بأن يعطى المشرع للهيئات المحلية الحق فى تقرير بعض نسب مئوية إضافية لبعض الضرائب التى تحصلها الدولة . بشرط ألا تتجاوز هذه النسب حداً أعلى معيناً ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ أعطى لمجالس المحافظات الحق فى تقرير ضريبة إضافية لضريبة الأطيان لمدة محدودة وإلى حد معين (١) . ومن هذا القبيل أيضا ما قرره القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ من فرض ضريبة إضافية على ضريبـــة الأرباح التجارية والصناعية لصالح المجالس البلدية (مجالس المدن الآن) بنسبة ١٠٪ منها (٢) .

الازدواج غير المقصود :

٢٢٧ — أما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة عدم التناسق فى التشريع المالى ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث فى مدى تلاءمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع إلى عدم تحديد الاختصاص المالى للهيئات التى تمارس سلطتها على نفس

---

(١) بقرار من مجلس المحافظة إذا لم تجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية ، وبقرار من الوزير المختص بعد موافقة نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية ، إذا زادت على ٥٪ بشرط ألا تجاوز ١٠٪ ، وما زاد على ذلك فى حـدود ١٥٪ يكون بقرار رئيس الجمهورية ، بعد الاتفاق بين الوزير المختص ووزير الخـــزانة (قانون نظام الادارة المحلية ، م ٢٩ (ب) (ا) ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠) .

(٢) وتحصل مع الضريبة الأصلية وتسرى عليها أحكامها . وقد استبقى القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، أحكام القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ المشار إليه (م ٨١ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) . كذلك لم يلغها قانون نظام الادارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ السابق ذكره .

الاقليم وهى الدولة والاقليم والمحافظة والمدينة والقرية ، ويمكن تجنب تعـــدد الضرائب غير المقصود بواسطة التشريع ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصري إذ منع بعض حالات التعدد فى المواد ٦ و٣٥ و ٣٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ وما قرره فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن فرض ضريبة عامة على الايراد من أنه لا يجوز للهيئات المحلية سواء فى ذلك مجالس المديريات (المحافظات) والمجالس البلدية (مجالس المدن) أن تفرض ضريبة مماثلة للضريبة العامة على الايراد أو أن تفرض ضرائب إضافية عليها .

§ ٢ - ازدواج الضرائب الدولي

٢٢٨ — يرجع هذا النوع من الازدواج إلى أن كل دولة ، بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالى وفقاً لحاجاتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الأخرى . يضاف إلى ذلك أن المبادىء الماليــة التى تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائما واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج فى الضرائب .

ويبرر بعض الكتاب الازدواج الدولى بأن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، ولما كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة وانفاقه فى دولة أخري يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فان عليه أن يدفع ضريبة لكل منها ، أى أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية (١) . ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولى ولا عرف دولى يحـــرم ازدواج الضرائب ، على أنه يؤخذ على الازدواج أنه قد يرهق الممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيرا ، وأنه ضار من الوجهة الاقتصادية العالمية لأنه يعوق حركة انتقال

(1) Griziotti; Principi di Politica, diritto e scienza delle finanze, Padova, 1929, p. 182.

رؤوس الأموال وتنقل الأشخاص من دولة إلى أخرى ، مما يؤثر على توزيع القوى المنتجة فى العالم على أفضل وجه .

٢٢٩ - والازدواج الدولى يكون مقصودا أو غير مقصود ، فيكون مقصودا إذا أراده المشرع ، كما لو فرضت الدولة ضريبة على إيراد رؤوس الأموال المستثمرة فى الخارج ، والمفروض عليها ضريبة فى الدولة التى بها مصدرا الايراد ، وذلك لمنــــع استثمار رؤوس الأموال فى الخارج ، على أن الازدواج الدولى يكون غالبا غير مقصود ، ويمكن تجنبه بواسطة التشريع الداخلى لكل دولة ، والاتفاقات الدولية .

ا - تجنب الازدواج بواسطة التشريع الداخلى :

٢٣٠ - أما تجنب الازدواج بواسطة التشريع الداخلى فيكون بأن تقيد الدولة سلطتها المالية من حيث امتدادها إلى خارج إقليمها ، كأن تعفى مواطنيها الذين يتخذون دولة أجنبية موطنا ماليا لهم من أن تسرى عليهم الضريبة العامة على الايراد ، إذا كانت الدولة الأجنبية التى يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

ب - تجنب الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية :

٢٣١ - عالجت بعض المعاهد الدولية ، كمعهد القانون الدولى ، وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج ، واهتمت به عصبة الأمم ، ثم الأمم المتحدة . أما عصبة الأمم فقد عينت لبحثه لجنتين ، إحداهما من الخـــــبراء الاقتصاديين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٣ ، والأخرى من الخبراء الفنيين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٥ .

تقرير الخبراء الاقتصاديين :

٢٣٢- وأهم ما جاء فى تقرير لجنة الخبراء الاقتصاديين إحلال فكرة التبعية الاقتصادية محل فكرة التبعية السياسية كأساس لسلطة الدولة فى فرض الضرائب ، مما يعطى لدولة المكلف ودولة موقع أمواله حقاً مشروعا فى فرض الضريبة عليه بنسبة مصالحه الاقتصادية فى كل من الدولتين ، ورأت اللجنة أنه لا يمكن منع الازدواج إلا بتضحية من جانب الدولة : (ا) إما عن طريق إعفاء الدخل الآتى من الخارج من الضريبة ، وذلك بأن تخصم الدولة من الضرائب المستحقة على المتوطنين كل ضريبة يكونون قد دفعوها لدولة أخرى على دخولهم المستمدة من مصادر أجنبى . (ب) وإما عن طريق إعفاء الدخل المرسل إلى الخارج من الضريبة ، (حـ) وإما عن طريق تقسيم الضريبة بين الدول صاحبة الشأن بنسبة يتفق عليها ، كالاتفاق على أن يدفع الشخص الذى يتوطن فى دولة ويستثمر أمواله فى دولة أخري نصف الضريبة لدولة الموطن ، والنصف الآخر للدولة المستثمر فيها المال . (د) وإما عن طريق تقسيم مصادر الايراد ، كالاتفاق على أن تستقل دولة الموطن بفرض الضريبة على الثروة المنقولة ، ودولة موقع العقار بفرض الضريبة على الثروة العقارية .

ولما كانت الطريقة الأولى ضارة بالدول الدائنة وكان الخبراء ينتمون إلى دول دائنة ، فانهم لم ينصحوا باتباعها ، كذلك طرحوا الطريقتين الثالثة والرابعة لما ينجم عن تطبيقها من صعوبات كثيرة ، وأوصوا باتباع الطريقة الثانية على اعتبار أنها أقل الطرق صعوبات عند التطبيق .

وقد أثار هذا التقرير كثيرا من انتقاد الخبراء الماليين ، وبخاصة فى الدول المدينة ، ورأى البعض إعطاء حق فرض الضريبة للدولة التى بها مصدر الدخل ، ورأى البعض الآخر إعطاء ذلك الحق للدولة التى يسهل عليها فرض الضريبة

وجبايتها ، وهى فى الغالب الدولة التى بها مصدر الدخل ، ولهذا الرأى الأخير قيمته لأنه يراعى الاعتبارات العملية فى مسائل الضرائب وهى اعتبارات ليس من الصواب إهمالها .

تقرير الخبراء الفنيين :

٢٢٣ــ هذا فيما يتعلق بتقرير الخبراء الاقتصاديين أما تقرير الخبراء الفنيين فيغلب عليه طابع التوفيق بين المصالح المتعارضة وهو يميز ، فى سبيل الوصول إلى حلول عملية للازدواج ، بين الضرائب العينية ، وهى التى تصيب المادة أو النشاط موضوع الضريبة مباشرة ، وبين الضرائب الشخصية ، وهى التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، ويجعل جباية الأولى للدولة الموجود بها مصدر الدخل ، أو موقع المال الخاضع للضريبة ، وجباية الثانية للدولة الموجود بها موطن المكلف .

وبناء على ذلك يكون فرض الضرائب على إيرادات العقارات ، وفوائد الديون العقارية وأرباح الاستغلال الزراعى ، وأرباح المنشآت الصناعية والتجارية للدولة التى بها موقع المال .

أما مشروعات الملاحة البحرية ، فقد رأى التقرير اعطاء الدولة التى بها مركز المشروع حق فرض الضريبة على جملة أرباحه ، بصرف النظر عن مكان تحققها .

وأشار التقرير باتباع مبدأ التقسيم بالنسبة للبنوك وشركات التأمين والمنشات الصناعية والتجارية التى يشمل نشاطها عدة دول ، بأن تعطى لكل دولة الحق فى فرض الضريبة على الجزء من الأرباح الذى ينشأ بها .

وأعطى للدولة الموجود بها مركز الشركة الحق فى فرض الضريبة على

ما يؤخذ من الأرباح لمدير الشركة ، وللدولة التى يباشر فيها العمل أو تزاول فيها المهنة الحق فى فرض الضريبة على دخل العمل أو المهنة .

وأشار التقرير بترك جباية الضريبة على دخل القيم المنقول والحسابات الجارية والودائع للدولة الموجود بها موطن المدين ، وهى دولة مصدر الدخل. أما غير ذلك من الديون فان دولة موطن الدائن هى التى لها الحق فى جبـــاية الضريبة على دخلها .

أما مرتبات الموظفين والمستخدمين العموميين الذين يمارسون نشاطهم خارج حدود الدولة ،وكذلك المعاشات العامة فتختص بفرض الضريبة عليها الدولة التى تدفع المرتبات والمعاشات .

وفيما يتعلق بالضرائب الشخصية : وهى كما سبق القول الضرائب التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، جعل تقرير لجنة الخبراء الفنيين جبايتها للدولة التى بها موطن المكلف، إذ فيها تتضح حالته المالية ، على أن يخصم من تلك الضريبة عند اللزوم مقدارما يكون الممول قد دفعه كضريبة عينية فى دولة أخرى على دخول فرعية ناشئة فى تلك الدولة الأخرى .

ولم تضع لجنة الخبراء الفنيين تعريفاً واحداً للموطن إذا وجدت أن فكرته تختلف باختلاف الضريبة ، فاعتبرت دولة الموطن ، الدولة التى اختارها المكلف لاقامته العادية ، بالنسبة للضريبة العامة على الايراد ، والدولة التى اتخذ فيها الممول مقر سكناه عند وفاته بنية ظاهرة للاستقرار فيها ، بالنسبة لضريبة التركات والدولة التى بها مركز الشركة أو المركز الفعلى للمشروع بالنسبة للأشخاص المعنوية .

وعقدت لجنة الخبراء الفنيين ، بعد أن ضم إليها أعضاء يمثلون دولا جديدة ثلاثة اجتماعات ، فى مايو سنة ١٩٢٦ وفى يناير وابريل سنة ١٩٢٧ ، وأعدت

أربعة مشروعات لاتفاقات بين الدول خاصة بالضرائب المباشرة ، وضرائب التركات ، والتعاون الادارى لمكافحة التهرب من الضرائب ، والتعاون الادارى لجباية الضرائب ، ووافق مؤتمر جنيف فى أكتوبر سنة ١٩٢٨ على المشروعات التى وضعتها اللجنة للاتفاقات الثنائية . وأبدى الرغبة فى أن تنشىء عصبة الأمم هيئة دائمة لدراسة المسائل الهامة المتعلقة بالضرائب ، فألفت بناء على ذلك لجنة الضرائب ، التى أخذت فى دراسة تشريعات الدول ، والطرق العملية لحل ازدواج الضرائب ، وعملت على وضع نماذج اتفاقات لتأخذ بها الدول فيما بينها (١) .

٢٣٤ — وقد تابعت عصبة الأمم اهتمامها بازدواج الضرائب أثناء الحرب العالمية الثانية . فعقدت لجنة الضرائب بها المؤتمر الاقليمى الثانى للضرائب بالمكسيك لبحثه (١٩ — ٢٩ يوليه ١٩٤٣) (٢) كما اهتمت به بعد ذلك هيئة الأمم المتحدة .

وقد عملت الدول على إبرام اتفاقات ثنائية فيما بينها لمنع الازدواج بالنسبة لضريبة معينة كضريبة التركات ، أو بالنسبة لعدة ضرائب معينة ، ويوجد من هذه الاتفاقات الآن عدد كبير ، وقد عقد بعضها فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، وعقد عدد كبير منها بعد الحرب العالمية الأولى وبالأخص بعد سنة ١٩٢٩ . وقد نشرت عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة هذه الاتفاقات .

---

(1) Carroll. M. B., Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion, League, of Nations, Geneva, 1939

(2) Fiscal Committee, League of Nations; Model Bilateral Conventions for the Prevention of International Double Tasation and Fiscal Evasion (2nd Regional Tax Conference, Mexico, July 1943) Geneva, 1945.

§ ٣ - التشريع المالى المصري وازدواج الضرائب

٢٣٥ - عنى المشرع المصري عند فرض الضرائب على دخل الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بتلافى ازدواج الضرائب فجعلها كقاعدة عامة تسري على الدخول التى تنشأ فى مصر :

على أنه بالنسبة لهذه الضرائب وللضريبة العامة على الايراد ولضرائب التركات أخذ فى بعض الأحوال بمبـدأ الموطن وفى بعض الأحوال الأخرى بمبدأ التبعية السياسية .

فأخذ بمبدأ الموطن فى أحوال أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لأجانب متوطنين أو مقيمين عادة فى مصر (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج إذا كانت مطلوبة لأجانب مستوطنين أو مقيمين فى مصر (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) حالة الأموال المنقولة الموجـودة بمصر والمخلفة عن مورث أجنبى له محل توطن شرعى فى مصر (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، م ٢ /٢) .

(٤) أخضع الأجانب المتوطنين فى مصر للضريبة العامة على الايراد حتى ولوكانت ايراداتهم ناتجة من مصادر خارج مصر (قانون ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م١).

وأخذ المشرع المصرى بمبدأ التبعية السياسية فى أحوال أخرى أهمها :

(١) حالة ايراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة للمصريين (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج والمطلوبة لمصريين (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) أخضع تركات المصريين ولو كانوا متوطنين فى خارج مصر لضرائب التركات (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ م ٢) .

(٤) أخضع المصريين أياكان موطنهم للضريبة العامة على الايراد (ق ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

٢٣٦ — وقد صدر القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٥ يرخص لمجلس الوزراء فى إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية لتلافى ازدواج الضريبة الدولى بشرط المعاملة بالمثل وجاء فى المذكرة الايضاحية للقانون أن الحكومة سوف تأخذ عند عقد هذه الاتفاقيات بالمبادىء الأساسية المشتملة عليها النماذج التى أقرتها عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة فى هذا الشأن . وكان رائد المشرع المصري فى إصدار هذا القانون العمل على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمار فى المشروعات ذات الأثر الحيوى فى تدعيم الاقتصاد المصرى وتنميته ، لما يترتب على ذلك من زيادة الدخل القومى فضلا عن توثيق العلاقات الاقتصادية بين مصر والدول الأجنبية .

وقد عقدت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الاقليم الجنوبى) وبين بعض الدول لتجنب الازدواج الضريبى ، من ذلك اتفاق عقد مع المانيا الاتحادية (١) ، وآخر مع السويد (٢) وثالث مع الولايات المتحدة

---

(١) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ١٣٧٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٨٢٤ لسنة ١٩٥٨ .

الأمريكية ، واتفاقات أخرى مع النمسا وايطاليا . وهناك مفاوضات لعقد اتفاقات مع بعض الدول الأخرى كانجلترا ولبنان .

المطلب الثالث

قاعدة المساواة أمام الضريبة

المقصود من هذه القاعدة تساوى الأفراد أمام أعباء الضرائب كلها لاأمام ضريبة معينة ، ويتفق علماء المالية على وجوب توزيع الضرائب على الأفراد توزيعا عادلا ، على أنهم يختلفون على الطريقة التى توصل إلى هذا التوزيع العادل ، وهناك عدة نظريات للوصول إلى هذه الطريقة أهمها : نظرية المساواة فى التضحية ، ونظرية الحد الأدنى للتضحية ، ونظرية المقدرة التكليفية .

§ ١ ـ نظرية المساواة في التضحية(١)

٢٣٧ـ تتلخص هذه النظرية فى أنه لكى تكون هناك مساواة فى توزيع أعباء الضرائب يجب أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة إلى كل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموع المنافع الاقتصادية التى يحرم منها الفرد بدفع مبلغ الضريبة .

وقد تفسر المساواة فى التضحية بأنها مساواة فى التضحية المطلقة (٢) ، أى أن يدفع كل ممول نفس المبلغ ١٠٠ جنيه مثلا . وهذا التفسير قد يكون مستساغا فى نظام بدائى للضرائب ، تفرض فيه الضريبة على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس ، إلاأنه لايمكن قبوله فى نظام تتفاوت فيه الدخول لأنه يخالف روح النظرية فليست تضحية من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مثلا كتضحية من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه إذا كان ما يدفعه كل منها للمساهمة فى الأعباء العامة ١٠٠ جنيه .

وفسر بعض الكتاب (٢) المساواة فى التضحية بأنها المساواة فى التضحية

(1) Egalité de sacrifice.
(2) Edgeworth.
(3) Pierson.

النسبية وهو تفسير أقرب إلى روح النظرية وإلى العدالة من التفسير الأول وهو يؤدى إلى الضريبة النسبية أى أن يدفع كل ممول نفس النسبة من دخله كضريبة ، مثل ١٠٪ .

ويؤخذ على هذا التفسير أن الضريبة النسبية لا تحقق المساواة فى التضحية إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة ، أما إذا اتسعت الفروق بين ثروات مختلف الأفراد ، وعظم التباين بين دخولهم كما هو الحال فى العصر الحاضر . فان الضريبة النسبية لا تكفى لتحقيق المساواة فى التضحية ، ولا تكون التضحية واحدة فى هذه الحالة إلا إذا إزداد عبء الضريبة تبعا لازدياد الدخل طبقا لنظرية المنفعة الحدية . وهذا يؤدى إلى الضريبة التصاعدية ، وهى التى تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها .

§ ٢ - نظرية الحد الأدنى للتضحية(١)

٢٣٨ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع عبء الضرائب على الأفراد يجب أن يكون بحيث تصبح التضحية التى يتحملها المكلفون فى مجموعهم ، والناشئة عن دفع الضرائب أقل ما يمكن (٢) . ولما كانت التضحية الناشئة عن الحرمان من مبلغ معين من النقود أقل كلما كانت ثروة المكلف أكبر ، فان التضحية الكلية أى مجموع تضحيات المكلفين الناشئة عن جباية كمية معينة من الضرائب تكون أقل كلما كان نصيب الأغنياء من الضرائب أكبر ونصيب الفقراء أقل ، وبناء على ذلك ينبغى أن تؤخذ الضرائب من الدخول والثروات الكبيرة ، أما الدخول والثروات الصغيرة فلا تمس إلا عند عدم كفاية الأولى . وتؤدى هذه النظرية عملا إلى الضرائب التصاعدية الشديدة ، ولكن الضرائب التصاعدية الشديدة ، فى رأى أصحاب هذه النظرية ، تضعف روح الاقدام

(1) Sacrifice minimum. .

(2) Edgeworth.

على المشروعات لدى الأفراد ، كما تعوق الادخار ، وتقعد بالممـول عن تنمية ثروته ، وبذلك تؤدى فى النهاية إلى نقص الثروة القومية .

ويؤخذ على النظريتين السابقتين أن فكرة المساواة فى التضحية ، والحد الأدنى للتضحية ، لا يستطاع تحقيقها عملا ، إذ ليس هناك معيـــار يستطاع الاستعانة به فى قياس التضحيات لمقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب الآخر ، فالتضحية الناشئة عن حرمان الممول من المبلغ الذى يدفع كضريبة تتفاوت باختلاف الممولين وعقليتهم ومزاجهم ، فضريبة مقدرها ١٠٠ جنيه مثلا تستوفى من شخصين متساويين فى الدخل وفى الأعباء قد يتفاوت أثر الألم والتضحية الذى تحدثه فى كل منهما .

§ ٣ - نظرية المقدرة التكليفية (١)

٢٣٩ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع الضرائب يجب أن يكون تبعا لمقدرة الأفراد الاقتصادية على الدفع ، وهذه المقدرة تستفاد ، طبقاً لهذه النظرية ، من عناصر موضوعية ملموسة كالدخل أو الثروة .

ويبدو لأول وهلة أن نظرية المقدرة التكليفية تمتاز على سابقتيها فى إحلالها الدخل أو الثروة ، وهى عناصر موضوعية ملموسة يمكن قياسها ، محل التضحية وهى فكرة مجردة لا يمكن قياسها .

وتفسر لنا هذه النظرية بعض المبادىء التى تأخذ بها التشريعات المالية الحديثة كمبدأ اعفاء الحد الأدنى للدخل ، ومبدأ الخصم للأعباء العائلية ، مبدأ التمييز بين الدخول .

أما تفسيرها لمبدأ الحد الأدنى للدخل فهو أنه ليس لصاحب الدخل الأدنى مقدرة تكليفية ما ولذا لا يجب الزامه بدفع أى شىء .

---

(١) Capacité contributive ومن القائلين بها : Wagner و Neumann, و Schaeffle.

والخصم للأعباء العائلية يفسر بأن وجود زوجة وأولاد للممول يقلل من مقدرته التكليفية ، ولذا يجب تخفيض القيمة الخاضعة للضريبة بالنسبة له .

أما تفسيرها لمبدأ التمييز بين الدخول ، أى اختلاف معاملة الدخول فيما يتعلق بالضرائب باختلاف مصدر كل منها ، فلأن المقدرة التكليفية للممول تختلف باختلاف مصادر دخله .

فيما عدا المبادىء السابقة لاتمدنا النظرية بحل حاسم للمشكلة التى نحن بصددها كما يزعم أنصارها ، إذ أنه طبقاً لها يجب أن تقاس الضرائب على المقدرة التكليفية ، وهذه تختلف باختلاف الدخل أو الثروة ؛ ومعنى ذلك أن من كان دخله أو ثروته أ كبر يدفع أكثر ممن كان دخله أو ثروته أقل ، وهذا لايؤدى إلى حل المشكلة حلا حاسما ، ولكى نصل إلى ذلك يجب أن توضح النظرية إلى أى حد تتبع المقدرة التكليفية الدخل أو الثروة وإلى أى حد يجب أن تتغير الضريبة بتغيرهما .

وقد حاول كثير من علماء المالية توضيح ذلك ، فقالوا بأن الممول يكون أقدر على الدفع كلما قلت كمية المنافع التى يجب أن يحرم منها عن كل وحدة من النقود يدفعها ، ولما كانت منفعة كل جزء من الثروة تتناقص بزيادة الثروة طبقاً لنظرية تناقص المنفعة وتتناقص بذلك التضحية الناشئة عن الحرمان من كل جزء من الثروة ، فان المقدرة التكليفية لكل فرد تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة واستنتجوا من ذلك أن الضريبة ، لكى تتمشى مع المقـــــدرة التكليفية للممول ، يجب أن تزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة ، أى أنها يجب أن تكون تصاعدية ، وهم يصلون إلى هذه النتيجة باعتمادهم على نظرية تناقص المنفعة ، وربطها بمبدأ التضحية ، أى أنهم يعتمدون فى النهاية على نفس العناصر المجردة التى يعتمد عليها أصحاب النظريتين السابقتين والتى تعتبر نقطة ضعف فيهما .

٢٤٠— وفى رأى بعض الكتاب (١) أن النظريات السابقة لا تعدو أن تكون مجرد محاولات لحل مشكلة نظرية لا حل لها فى ذاتها ، وأنه مادامت النظرية قاصرة عن أعطائنا حلا عمليا ، فان الطريقة التى يجب اتباعها فى توزيع أعباء الضرائب ، هى الطريقة التى يعتبرها جمهور المكلفين عادلة ، لأنها تكون حينئذ أقل من غيرها تعرضا لمقاومة المكلفين ، وتهربهم من دفع الضرائب ، وأكثر إنتاجا من سواها .

وقد أخذ بنظرية المقدرة التكليفية كثير من الكتاب ، ونرى أن صعوبة تطبيق المساواة فى التضحية من الوجهة العملية لا يصح أن تقف عقبة فى سبيل جعل توزيع عبء الضرائب أقرب ما يكون إلى العدالة باستعمال الضريبة التصاعدية ويمكن أن نتخير من صور التصاعد وأوضاعه الفنية ما يكفل لنا تحقيق هذه الغاية .

المطلب الرابع

الضـريبة التصاعدية

مقدمة :

٢٤١ — كانت الضرائب النسبية تعتبر ضرائب عادلة ، ولذا سادت فى كثير من النظم المالية زمنا ما ، ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر ، انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى تحقيق العدالة ، وساعدت على ذلك التيارات السياسية الديمقراطية التى كانت منتشرة فى ذلك الوقت ، ثم إنتهى الأمر بتغلب هذه الضرائب فى جميع الدول تقريبا .

---

(1) Fanno, Elementi di scienza delle finanze, Torino,1931.

وتتميز الضريبة النسبية ببساطتها ، اذ تكفى معرفة سعرها لتحديد مبلغ الضريبة ، وبأنها ضريبة عينية فهى لا تحتاج إلى إدارة مالية على جانب كبير من الكفاءة . ولذا فهى تلائم الدول التى لم تتقـــدم تقدما اقتصاديا كبيرا ، يضاف إلى ذلك أن الثروات والدخول تتقارب فى تلك الدول ، فيكفى تطبيق الضريبة النسبية لتحقيق العـــدالة التكليفية ، كما أن نفقاتها العـــامة ليست كبيرة ، فلا تحتاج الى الايرادات الكبيرة التى تغلها الضريبة التصاعدية .

المقصود بالتصاعد :

٢٤٢ — يدفع عن كل مادة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزيد بزيادة تلك المادة ، فاذا كانت زيادة الضريبة بنفس نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كأن تزيد الضريبة إلى الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة نسبية (١) .

أما إذا زادت الضريبة بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة للضريبة ، كأن تزيد الضريبة بأكثر من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية (٢) .

وإذا كانت نسبة زيادة الضريبة أقل من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كما لو زادت الضريبة بأقل من الضعف إذ زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية معكوسة (٣) .

سعر الضريبة :

٢٤٣ — يطلق لفظ « سعر الضريبة » أو « معدل الضريبة » (٤) على

---

(١) Impôt proportionnel .

(٢) Impôt progressif بالفرنسية و Graduated Tax بالإنجليزية.

(٣) Impôt Progressif à rebours أو Impôt régressif

(٤) Taux .

النسبة بين مقدار الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها ، فاذا كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه عن دخل مقداره ١٠٠٠ جنيه فان سعر الضريبة يكون $\frac{1}{10}$ أو ١٠٪ .

ففى حالة الضريبة النسبية يظل سعر الضريبة واحدا فى جميع الأحوال ، وبذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر الثابت (١) ، ومثالها فى التشريع المصرى ضريبة الأطيان، والضريبة على ايراد القيم المنقولة، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما فى حالة الضريبة التصاعدية فان السعر يكون متزايدا ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر المتزايد (٢) ومثالها فى التشريع المصرى الضريبة العامة على الايراد ورسم الأيلولة على التركات.

وفى حالة الضريبة التصاعدية المعكوسة يتناقص السعر ولذا يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتناقص (٣) ، ومثالها فى التشريع المصرى بعض حالات رسوم الدمغة ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، فانها تصاعدية فى مجموعها وتصاعدية معكوسة فى بعض أجزائها (٤) .

أغراض الضريبة التصاعدية :

٢٤٤ — الغرض من الضريبة التصاعدية إما أن يكون ماليا ، أو اجتماعيا ،

(١) à taux constant

(٢) à taux croissant

(٣) à taux décroissant

(٤) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفقرة ٣ من الفصل الثالث من الجدول ٢ والفقرة الأولى من الفصل الخامس من الجدول نفسه — والقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، الجدول ب الملحق بالقانون ، قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٦ ، وبعد ذلك التعديل .

أو اقتصاديا ، فيكون ماليا إذا أريد بها الوصـــــول إلى توزيع أفضل للأعباء المالية ، ويكون اجتماعيا إذا أريد بها تحقيق مصلحة اجتماعية ، كالتقليل من التفاوت الاقتصادى بين مختلف طبقات المجتمع ، ويكون اقتصاديا إذا أريد بها تحقيق مصلحة اقتصادية كالحد من الادخار العاطل فى المجتمعات المتقدمة اقتصاديا التى يضرها الاكثار من الادخار .

§ ١ ـ أساس الضريبة التصاعدية

٢٤٥ـ تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ تناقص المنفعة ، كما سبق القول ، ذلك أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة إلى كل فرد بزيادة الكمية التى يمتلكها من الثروة ، ومن هذا ينتج أن دفع كل جنيه من الضرائب يتضمن الحرمان من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر بالنسبة لذى الدخل الصغير منها بالنسبة لذى الدخل الكبير ، فاذا ما ألزمنا كل مكلف بأن يدفع كضريبة عددا من الجنيهات يتناسب مع دخله ، أى إذا كانت الضريبة نسبية ، فان الأقل غنى يحرم من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر من التى يحرم منها الأكثر غنى ، وبذلك تكون الضريبة النسبية على الدخل النقدى هى فى الحقيقة ضريبة تصاعدية معكوسة بالنسبة للمنفعة الاقتصادية ، ولذلك لا يمكن أن يقال عنها إنها ضريبة عادلة ، لأن الضريبة النسبية العادلة يجب أن تكون على الأقل نسبية من حيث المنفعة الاقتصادية ، أى أن تأخذ من كل ممول قدرا من المنفعة الاقتصادية يتناسب مع ما يحققه له دخله من المنافـــع الاقتصـــادية ، ولكن للوصول إلى هذا الغرض يجب أن تكون الضريبة تصاعدية عـــلى الدخـــل النقدى ، ولذا كانت الضريبة التصاعدية هى الضريبة الوحيدة التى يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة فى توزيع أعباء الضرائب على مجموع المكلفين .

§ ٢ ـ نقد الضريبة التصاعدية

٢٤٦ — يرى بعض الكتاب (١) أن الضريبة التصاعدية ، من الناحية المالية ، إذا كانت أكثر عدالة من الضريبة النسبية من الوجهة النظرية ، فانها ليست كذلك من الوجهة العملية ، إذ لا نحصل منها عملا على توزيع لأعباء الضرائب أكثر عدالة مما نحصل عليه بواسطة الضريبة النسبية ، ذلك أننا لكى نحصل من الضريبة التصاعدية على توزيع الأعباء التكليفية توزيعا عادلا ، يجب أن يطبق التصاعد على كل الضرائب وليس على ضريبة واحدة ، فلا يكفى أن تكون إحدى الضرائب أو عدد منها تصاعديا ، إذا كانت هناك ضرائب أخرى ليست تصاعدية ، لأن هذه الأخيرة تضيع الأثر التصاعدى للأولى ، فيجب أن يكون السعر الكلى لجميع الضرائب تصاعديا . وللوصول إلى ذلك عملا يجب :

أولا — أن يكون تدريج العبء التكليفى لجميع الممولين ممكنا .

ثانيا — أن يظل هذا التدريج باقيا عند التطبيق العملى .

فعن الشرط الأول : يلاحظ أن وجود الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بالأخص ، إلى جانب الضرائب المباشرة لا يسمح بتحقيق هذا الشرط ، ذلك أنه إذا كان من السهل تدريج الضرائب المباشرة ومعرفة ما يدفعه كل فرد منها ، فان الضرائب غير المباشرة ، تعين الدولة بالنسبة إليها سعر الضريبة ، ولكن لا يمكنها أن تعين ما يجب أن يدفعه كل فرد منها لأن هذا يرتبط بالكمية التى يستهلكها من المواد الخاضعة للضريبة . ولذا فان وجود الضرائب غير المباشرة وعدم إمكان جعلها تصاعدية ، يجعل من المستحيل

---

(١) Fanno المرجع السابق ذكره .

تدريج الأعباء التكليفية تدريجيا تصاعديا ، كما يجعل من المستحيل معرفة ما إذا كان ما يتحمله كل فرد من الأعباء التكليفية تصاعديا ، أو نسبيا ، أو تصاعديا معكوسا .

وخلاصة رأى هؤلاء الكتاب أن نظام الضرائب الحالى القائم على وجود الضرائب غير المباشرة إلى جانب الضرائب المباشرة يمنع من تحقق الشرط الأول ، وهوأن يكون التصاعد على كل الضرائب وليس على بعضها .

ويرد على ذلك بأن وجود الضرائب غير المباشرة، وعدم استطاعة جعلها تصاعدية ، أدعى إلى أن تكون الضرائب المباشرة تصاعدية حتى يمكن معالجة التصاعد المعكوس فى الضرائب غير المباشرة بواسطة التصاعد الطبيعى للضرائب المباشرة .

أما عن **الشرط الثانى** : وهو أن يظل التصاعد باقيا عند التطبيق العملى ، فيقولون بأن الضرائب مهما كان مقدارها وسعرها ، لا تبقى كلها على عاتق الممول الذى يدفعها . لأن هناك ظواهر مالية من شأنها نقل عبء الضرائب وانتشاره ، مما ينتج عنه اختلاف العبء الحقيقى لكل ممول عن العبء الذى يرمى المشرع للوصول إليه بتحديده للضريبة سعرا تصاعديا . ويقولون بأنه حتى لو سلمنا جدلا بأنه فى إمكان الدولة جعل العبء التكليفى للضرائب على كل فرد تصاعديا ، فانه لا ينتج من ذلك عملا أن يظل توزيع العبء على الأفراد كما أراده المشرع ، والذى يهم هو التوزيع الفعلى للعبء المالى ، وليس التوزيع الذى يضعه المشرع ، والتوزيع الفعلى كما سنرى يخالف ما أراده المشرع ، إذ يميل الأفراد إلى تقليل ما يدفعونه من الضرائب باخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وهو ما يعرف بالتهرب من الضريبة ، وكل الضرائب معرضة للتهرب منها ، إلا أن الضريبة التصاعدية أكثر تعرضا له

من غيرها ، كما يتضح من المثال الآتى : إذا فرضت ضريبة نسبية بسعر ١٠٪ على الدخل فاذا أفلح من كان دخلة ١٠٠٠٠ جنيه فى إخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله مثلا فان ما يدفعه كضريبة هو ٨٠٠ جنيه بدلا من ١٠٠٠ جنيه . أما إذا كانت الضريبة تصاعدية ، بأن كانت ٨٪ على ٨٠٠٠ جنيه و ١٠٪ على ١٠٠٠٠ جنيه ، فان ما يدفعه الممول إذا أفلح فى إخفاء الـ ٢٠٠٠ جنيه من دخله هو ٦٤٠ جنيها بدلا من ٨٠٠ جنيه ، يضاف إلى ذلك أن تهرب الأغنياء من الضرائب أكثر حدوثا من تهرب غيرهم ، لأن الأغنياء يعرفون أكثر من سواهم كيف يخفون جزءا من أموالهم ، وتكون النتيجة أن التهرب يضعف أثر التصاعد ، مما يغير فى الواقع من نظام توزيع الأعباء العامة على الأفراد وهو النظام الذى استعمل التصاعد للوصول إليه .

ويرد على ذلك بأن علاج مثل هذه الحالة يكون بمكافحة التهرب وليس بترك التصاعد .

٢٤٧ — ويقول كتاب آخرون (١) إن تصاعد الضريبة يؤدى فى نهاية الأمر إلى إستيعاب الضريبة للمادة الخاضعة لها وبعبارة أخرى إلى مصادرتها والاستيلاء عليها ، وذلك حين يصل سعر الضريبة إلى ١٠٠٪ .

ويرد على ذلك بأن الأخذ بالضريبة التصاعدية ليس معناه تطبيقهـــا على وجه غير معقول ، إذ يمكن إيقاف التصاعد عند حد لا تكون فيه الضريبة شديدة ، لأن تصاعد الضريبة ليس عقابا لذى الدخل الكبير ، وانما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين كل بقدر استطاعته ، ولأن زيادة سعر الضريبة عن حد معين تؤدى إلى تبديد المادة الخاضعة لها ، مما يترتب عليه فى النهاية نقص حصيلتها ، إذ لا يجد الممول أى حافز لتنمية ثروته .

---

(١) Leroy-Beaulieu.

§ ٣ - التطبيق العملى للتصاعد

٢٤٨ - لما كان أساس التصاعد هو المقدرة التكليفية للممول ، لذا يجب قصر تطبيقه على الضرائب التى تدل المادة الخاضعة لها على مقدرة الممول التكليفية ، وبناء على ذلك يرى معظم علماء المالية قصر التصاعد على الضريبة العامة على الايراد ، لأن مقدرة الممول التكليفية لا تعرف إلا من مجموع موارده . ولا يسلمون بتطبيقه على الضرائب على الايرادات الفرعية ، لأن الايراد الفرعى لا يدل على مقدرة الممول الحقيقية ، كما لا يرون تطبيقه على الضرائب على المعاملات ، فقد لا تكون هناك علاقة بين هذه المعاملات والمقدرة التكليفية للمتعاملين .

أنواع التصاعد :

للضريبة التصاعدية عدة أشكال فنية أهمها :

١ - التصاعد المستمر إلى حد معين :

٢٤٩ - فى هذا النوع يزداد سعر الضريبة بزيادة المادة الخاضعة لها طبقا لنظام معين ، ويقف التصاعد فى سعر الضريبة عند حد معين ، حتى لا تصل الضريبة إلى المصادرة ، ومتى بلغت هذا الحد الأعلى يظل السعر نسبيا .

مثال : إذا كان الايراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪ .

» » » ٢٠٠ » » » » ٢٪

» » » ٣٠٠ » » » » ٣٪ وهكذا

وزيادة سعر الضريبة إما أن يكون تبعا لمتوالية حسابية كما فى المثال السابق . وإما أن يكون تبعاً لمتوالية هندسية مع زيادة المادة الخاضعة للضريبة تبعا لمتوالية حسابية كالمثال الآتى :

إذا كان الايراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪ .
» » ٢٠٠ » » » » ٢٪ .
» » ٣٠٠ » » » » ٤٪ .
» » ٤٠٠ » » » » ٨٪ وهكذا .

٢ — التصاعد بالطبقات :(١)

٢٥٠ — فى هذا النوع تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة طبقات ، ويزداد سعر الضريبة فى كل طبقة عن الطبقة السابقة لها . ويكون السعر واحدا لكل طبقة ، أى أن الضريبة تبقى نسبية داخل كل طبقة .

مثال :

١ – الايراد الذى لايتجاوز ١٠٠ جنيه سنويا يكون سعر الضريبة عليه ٢ ٪
٢ – » يزيدعن ١٠٠ج ولايتجاوز ٢٠٠جنيه سنويا يكون سعر الضريبة عليه ٣ ٪
٣ – » » » ٢٠٠ » » ٥٠٠ » » » » » » ٤ ٪
٤ – » » » ٥٠٠ » » ١٠٠٠ » » » » » » ٥ ٪
٥ – » » » ١٠٠٠ » » ٢٠٠٠ » » » » » » ٦ ٪
٦ – » » » ٢٠٠٠ » » ٥٠٠٠ » » » » » » ٨ ٪
٧ – » » » ٥٠٠٠ » » ١٠٠٠٠ » » » » » » ١٠٪
٨ – » » » ١٠,٠٠٠ »سنويا يكون سعر الضريبة عليه ١٥٪

فاذا فرضنا أن شخصا إيراده السنوى ٦٠٠٠ جنيه فان الضريبة المستحقة عليه تكون $\frac{٦٠٠٠ \times ١٠}{١٠٠}$ = ٦٠٠ جنيه .

ويلاحظ على هذا النوع :

(ا) أن جميع الطبقات تبدأ من صفر وتنتهى عند حد أعلى من الحد الذى وقفت عنده الطبقة السابقة .

(١) التصاعد بالطبقات Progression par classes .

(ب) أن الطبقة الأخيرة ليس لها حد أعلى ، حتى لا يصل تصاعد الضريبة إلى استغراق المادة الخاضعة لها .

نقد التصاعد بالطبقات :

٢٥١ — يؤخذ على التصاعد بالطبقات أن صاحب الايراد يضار أحيانا نتيجة لزيادة طفيفة فى إيراده ، فازدياد الايراد مثلا من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠١ جنيه يجعل الضريبة تزيد من ٥٠ جنيه (٥٪) إلى ٦٠,٠٦ جنيه (٦٪) . أى أن زيادة جنيه واحد فى الايراد ترتبت عليها زيادة الضريبة بمقدار عشرة جنيهات ، ولتلافى ذلك ينص عادة فى قانون الضريبة على ألا يقل صافى ايراد اعلى عن صافى ايراد أدنى نتيجة لانتقال صاحبه من طبقة إلى التى تعلوها .

فاذا دفع من كان ايراده ١٠٠٠ جنيه مبلغ ٥٠ جنيها ضريبة ، وأصبح إيراده الصافى ٩٥٠ جنيها فانه يجب ألا يقل عن ٩٥٠ جنيها صافى إيراد من يزيد إيراده على ١٠٠٠ جنية وبناء على ذلك فان صاحب الايراد الذى يبلغ ١٠٠١ جنيها يدفع ٥١ جنيها فقط ضريبة ، لكى يتبقى له ٩٥٠ جنيها .

٣ - التصاعد بالشرائح :[1]

٢٥٢ — يطلق عليه أيضا التصاعد بالأجزاء أو بالأقسام ، وهو يرمى إلى تلافى العيب السابق ، وفيه تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء متساوية أو غير متساوية ، ويقرر على كل شريحة منها سعر يتصاعد بزيادة الشرائح ، فلا يطبق على الايراد كله سعر واحد ، كما فى الطريقة السابقة ، وانما تطبق عليه أسعار متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة.

---

(١) التصاعد بالشرائح : Progression par tranches .

مثال :

١ — الـ ٥٠ جنيها الأولى ··· معفاة .

٢ — الـ ١٠٠ جنيه التالية بسعر ٢٪

٣ — الـ ٢٥٠ جنيها « « ٣ ٪

٤ — الـ ٥٠٠ جنيه « « ٥ ٪

٥ — الـ ١٠٠٠ جنيه « « ١٠٪

٦ — الـ ٥٠٠٠ جنيه « « ١٥٪

٧ — ما زاد على ذلك « « ٢٠٪

فاذا كان دخل شخص ١٥٠٠ جنيه فانه يدفع الضريبة كالآتى :

الـ ٥٠ جنيها الأولى لا يدفع عنها شيئا أى صفر جنيها .

الـ ١٠٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٢٪ أى ٢ «

الـ ٢٥٠ « « « « « ٣٪ « ٧,٥ «

الـ ٥٠٠ « « « « « ٥٪ أى ٢٥ «

الـ ٦٠٠ « الباقية « « « ١٠٪ « ٦٠ «

أى أن الـ ١٥٠٠ « كلها « « ٩٤,٥ «

فيكون السعر الحقيقى هو ٦،٣٪

ويلاحظ على هذا النوع :

١ — أن الشرائح متلاصقة .

٢ — أن طول كل شريحة يزيد عن طول الشريحة السابقة .

٣ — أن الشريحة الأولى تبدأ عند الصفر وينص غالبا على إعفائها .

٤ — أنه لا يوجد حد أعلى للشريحة الأخيرة .

٥ – أنه لا يجب أن يصل سعر الضريبة على الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ مهما بلغ مقدار الايراد .

ويلاحظ أنه قد يجمع بين التصاعد بالطبقات والتصاعد بالشرائح فى وقت واحد، بتقسيم الايراد إلى طبقات ، وتقسيم كل طبقة إلى شرائح .

٤ - التصاعد بالخصم [١]:

٢٥٣– فى هذا النوع يكون سعر الضريبة واحدا ولكنه لا يطبق على كل المادة الخاضعة للضريبة ، بل بعد خصم جزء معين منها ، مثال ذلك أن ينص المشرع على إعفاء مائة جنيه من كل ايراد مهما صغر أو كبر ، ويفرض سعرا قدره ١٠ ٪ على الباقى من الايراد فيكون السعر الحقيقى للضريبة كالآتى:

الايراد	الجزء المخصوم	الجزء الخاضع للضريبة	الضريبة	السعر الحقيقى
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
١٠٠	١٠٠	صفر	صفر	صفر
١٢٥	١٠٠	٢٥	٢,٥	٢ ٪
١٥٠	١٠٠	٥٠	٥	٣,٣٣ ٪
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠	٥ ٪
١٠٠٠	١٠٠	٩٠٠	٩٠	٩ ٪
١٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٠٠	٩٩٠	٩,٩ ٪
١٠٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٩٠٠	٩٩٩٠	٩,٩٩ ٪

ويسمى هذا النوع بالخصم عند القاعدة (٢) .

---

(١) التصاعد بالخصم : Progression par détraction

(٢) الخصم عند القاعدة : détraction à la base

ويلاحظ أن السعر الحقيقى تصاعدى ، ولكنه لا يصل أبدا إلى ١٠٪ ، وأنه كلما زادت المادة الخاضعة للضريبة كلما قل تأثير الخصم على السعر الحقيقى كما هو ظاهر فى المثال السابق .

وهناك أنواع أخرى من التصاعد بالخصم .

§ ٤ - التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر [١]

٢٥٤ — يكون التصاعد فى اتجاه واحد إذا كانت الضريبة تتصاعد بتزايد المادة الخاضعة للضريبة فقط ، ويكون فى اتجاهين أو أكثر ، إذا تمشى التصاعد مع ازدياد المادة الخاضعة للضريبة ومع عامل آخر أو أكثر ، ويحدث هذا عادة فى ضرائب التركات ، فيكون التصاعد متمشيا مع نصيب الوارث فقط (اتجاه واحد) ، أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث (اتجاهين) . أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عـــدد الأولاد أو فروع الأولاد الذين تركهم المورث (ثلاثة اتجاهات) ، أو مع نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الورثة ، والحالة المدنية للوارث (أعزب ، متزوج ، أرمل ، أو ذو أولاد) (أربعة اتجاهات) .

وقد أخذ المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الايراد المقررة بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بنظام التصاعد فى اتجاه واحد ، وأخذ

---

(٢) التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر : Progression dans deux ou plusieurs directions

بالنسبة لرسم الأيلولة على التركات ، المقرر بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، بنظام التصاعد فى اتجاهين هما مقدار نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث .

§ ٥ ـ الضريبة التنازلية[١]

٢٥٥ ـ الضريبة التنازلية نوع من الضريبة التصاعدية ، وفيها يقرر المشرع سعرا نسبيا يطبق على الايراد كله ، إلا أن هذا السعر يخفض تدريجيا للايرادات الصغيرة . مثال ذلك أن يكون سعر الضريبة ١٠٪ ولكن يخفض السعر إلى ٦٪ للايرادات التى لا تزيد على ٣٠٠ جنيه وإلى ٤٪ للايرادات التى لا تزيد على ٢٠٠ جنيه .

والفرق بين الضريبة التنازلية والضريبة التصاعدية العادية هو أن هذه الأخيرة تبدأ بسعر منخفض للايرادات الصغيرة ويزداد السعر بزيادة الايراد. أما فى الضريبة التنازلية فيفرض سعر نسبى واحد لجميع الايرادات ولكن يخفف عن الايرادات الصغيرة ، فالغاية واحدة هى جعل عبء الضريبة متمشيا مع المقدرة التكليفية للممول ، إلا أن الضريبة التنازلية تمتاز بأنها أكثر كياسة ، إذ لا يظهر المشرع فيها بمظهر من يعادى الثروات الكبيرة وانما يظهر بمظهر من يريد التخفيف عن الايرادات الصغيرة ، يضاف إلى ذلك أن عدد الطبقات فى الضريبة التنازلية يكون قليلا بخلاف الحال فى الضريبة التصاعدية .

---

(١) الضريبة التنازلية : Impôt dégressif

المبحث الثانى

القواعد الاقتصادية للضريبة

نتكلم فى هذا المبحث عن وعاء الضريبة ، ومصادرها ، وآثارها الاقتصادية والتوزيع الفعلى للعبء المالى .

وعاء الضريبة

٢٥٦ — وعاء الضريبة (١) هو الثروة التى تخضع للضريبة والتى تقاس الضريبة بها .

وقد كانت الضرائب فى العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس (٢) وطبقت فى مصر منذ الفتح الاسلامى .

وفرضت أيضا ضريبة رءوس فى مصر فى سنة ١٨٧٥ . وعرفت باسم « الفردة » وقسم الأهالى بموجبها إلى ثلاث طبقات : الأولى تدفع ٤٥ قرشا ، والثانية تدفع ٣٠ قرشا ، والثالثة تدفع ١٥ قرشا . وألغيت سنة ١٨٨٠ .

ونظام الضرائب على الأشخاص معيب لفرضه دون نظر إلى الثروة ، وقد زال الآن من جميع البلاد تقريبا ، إلا أنه فى بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة تفرض ضريبة بسيطة على الأشخاص مقابل استعمال حق الانتخاب كما أنها موجودة فى بعض المستعمرات .

---

(١) وعاء الضريبة : Assiette de l'impôt ويطلق عليه فى سوريا « مطرح الضريبة » .

(٢) ضريبة الرءوس : Capitation

ويطلـــق على الضرائب التى تفرض على الأشخـاص « الضرائب على الأشخاص » (١) تمييزا لها عن الضرائب التى تفرض على الأموال . (٢).

ووعاء الضريبة فى العصر الحديث هو الثروة . فوعاء الضرائب غير المباشرة هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها ، أما وعاء الضرائب المباشرة فاما أن يكون رأس المال أوالناتج أو الدخل . ورأس المـال هو مجموع ما يمتلكه الفرد فى وقت معين ، والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية إنتاج. وهو إما أن يكون إجماليا أو صافيا ، فيكون إجماليا إذا تتضمن نفقات الحصول عليه ، وصافياً إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات فى الحقيقة دخولا صافيه لعوامل الانتاج التى اشتركت فى عملية الانتاج .

والدخل ، كما سبق ، هو كل ثروة جديدة ، نقدية أو مقومة بالنقود ، تدخل فى حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دورى ، ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصـلى .

فوعاء الضرائب المباشرة إذن يمكن أن يكون رأس المال ، أو الناتج الاجمالى ؛ أو الدخول الصافية لعوامل الانتاج ، أو الدخل الكلى الشخصى لكل ممول .

مصدر الضريبة :

٢٥٧- مصدر الضريبة (٣) هو الثروة التى تسدد منها الضريبة فعلا ، وقد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل . على أن الدخل هو المصدر

---

(١) الضرائب على الأشخاص : Impôts sur les personnes.

(٢) الضرائب على الأموال : Impôts sur les biens.

(٣) مصدر الضريبة : Source de l'impôt .

الرئيسى للضرائب ، لأن الضريبة فريضة متجددة فيجب أن تستوفى من ثروة متجددة ، فمهما كانت طريقة تنظيم الضرائب ، ومهما كان وعاؤها ، فانها يجب أن تستقر فى النهاية ، بالنسبة للضرائب العادية على الأقل ، على الدخل فقط .

وقد توجد ضرائب تسمى بالضرائب على رأس المال ، ولكن هذه التسمية لا تدل إلا على أن تلك الضرائب تقاس على رأس المال ، لأن هذا المقياس قد يدل على المقدرة التكليفية للممول ، ولكن يجب ألا تدفع هذه الضرائب إلا من الدخل ، لأنها إذا سددت من رأس المال لنضب هذا المصدر ، ولأضر ذلك بالممولين وبالاقتصاد القومى وبالخزانة العامة نفسها ، ولذلك فان الضرائب الحقيقية على رأس المال ، إذا كان لابد منها ، لا تكون إلا ضرائب غير عادية ، أى مؤقتة ، ويكون سعرها مرتفعاً وتقتطع جزءا من رأس المال.

الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب :

٢٨٥ — لا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب فالبعض (١) يقول بأن الضرائب ، حتى ولو كانت ثقيلة ، تحرك نشاط الأفراد ، وتدفعهم لزيادة الانتاج ، حتى يعوضوا ما يطرأ على دخولهم من نقص نتيجة دفع الضرائب .

ويقول البعض الآخر ، إن الضرائب وبخاصة الثقيلة تنتهى بشل نشاط الأفراد ، وباضعاف قوة إنتاجهم .

والحقيقة أن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التى تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى .

(1) Mac-Culloch, Rau, Wagner.

فان كانت معتدلة فالغالب أنها تحرك نشاط الأفراد . فالمنتج مثلا يعمل على خفض نفقات انتاجه ، مستعينا فى ذلك بالوسائل الفنية التى تمكنه من الاقتصاد فى العمل وفى رأس المال . أما إذا زادت كثيرا ، فالغالب أنها تضعف فيهم روح الاقدام وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

تأثير الضرائب على المستوى العام للأسعار :

٢٥٩ــ تقتطع الضرائب فى مجموعها جزءاً من دخول الأفـــــراد ، ودخولهم إذ تقل ، يقل طلبهم للسلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض ، وينخفض فعلا إذا أبعدت الدولة ما حصلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته فى سداد قروض خارجية ، أو فى تكوين مال احتياطى ، أما إذا أعادته إلى التداول بأن استخدمته فى سداد ثمن ما تحتاجه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للموظفين ، واستخدم هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة فى طلب سلع وخدمات ، فان اتجـــاه المستوى العام للأثمان نحو الانخفـــاض لا يتحقق فعــلا .

هذا عن تأثير الضرائب فى مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هى أيضا فى ثمن سلعة أو خدمة معينة ، اذا فرضت على استيرادها أو انتاجها أو تداولها أو استهلاكها ، فتميل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كله أو بعضه إذا تحققت ظروف معينة ، سنبحثها عند دراسة نقل عبء الضريبة .

تأثير الضرائب على الاستهلاك :

٢٦٠ــ كذلك للضرائب المفروضة على دخول المكلفين أثرها فى ثمن سلع معينة ، وفى استهلاكها ، ذلك أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين

تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات . وبخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض ، على أن الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها ، فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن ، التى لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا فى حدود ضيقة .

يضاف إلى ذلك أن مدى تأثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التى تقع عليها الضريبة . فالضرائب التى تصيب لأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلـــل من استهلاكهم ، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم ، أما التى تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فانها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص ذات الطلب المرن .

ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة فى الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة ، فاذا استخدمته فى طلب بعض السلع والخدمات ، فان نقص استهـــلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبـــة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذى يحدثه إنفاق الدولة . أما إذ جمدت الدولة حصيلة الضريبة فان الاستهلاك يتجه نحو النقصان .

تأثير الضرائب على الانتاج :

٢٦١ — إذا ترتب على الضرائب نقص الاستهلاك ، فان ذلك يؤدى بدوره إلى نقص الانتاج .

كذلك يتأثر الانتاج نتيجة تأثير الضرائب فى عرض وطلب رءوس الأموال الانتاجية فعرض رءوس الأموال الانتاجية يتـــوقف على الادخار

الذى يتبعه استثمار ، والضرائب إذ تقلل من الدخل ، تؤدى إلى نقص الادخار وقلة رءوس الأمـــوال ، ويحدث هذا بالأخص بالنسبـــة للضرائب المباشرة التصاعدية ، لأنها تقع على دخل الطبقات الغنية المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فانها إذ تؤدى إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعى تقوم به الدولة .

هذا عن عرض رءوس الأموال الانتاجية ، أما طلبها فيتوقف على فرص الربح التى تعرض لأصحاب الأعمال ، فاذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرءوس الأموال ، غير أن هـذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التى يزداد الطلب على منتجاتها نتيجـة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب .

وإلى جانب ذلك ، قد تؤدى الضريبة إلى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة .

تأثير الضرائب على التوزيع :

٢٦٢ — قد يترتب على الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنيـــة ، ويحدث هذا من الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية . لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة ، بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات .

وينبغى لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق فيه الدولة حصيلتها ، فاذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات الغنية فى إعطاء إعانات نقدية

للطبقات الفقيرة كمعاشات الضمان الاجتماعى مثلا ، أو فى أداء خدمات عامة تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من استفادة الطبقات الغنية كالمستشفيات المجانية ، والملاجىء والمدارس المجانية ، فان ذلك يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول .

هجرة رءوس الأموال :

٢٦٣ـ قد يترتب على الضرائب الثقيلة هجرة رءوس الأموال والأفراد إلى البلاد التى تقل فيها الضرائب .

وهجرة رءوس الأموال فى العصر الحديث ظاهرة عامة مستقلة عن الأسباب المالية ، ولكن الأسباب المالية قد تزيد من شدتها ، وقد سهل نمو الثروات المنقولة هذه الهجرة كثيرا .

وزيادة الضرائب فى دولة عن الدول الأخرى زيادة كبيرة تجعل كثيرا من الممولين يفكرون فى إرسال رءوس أموالهم إلى الخارج ، ويجب أن تكون الزيادة كبيرة حتى يفعلوا ذلك ، لأن حفظ الأموال فى الخارج قد يعرضها للخطر ، كما أنه قد يستلزم نفقات ، هذا إلى جانب خطر ازدواج الضرائب .

كذلك قد تتناول الهجرة الأفراد أيضا ، إلا أن هذه أقل حدوثا من هجرة رءوس الأموال ، ولا يلتجأ إليها عادة إلا إذا بلغ ثقل الضرائب حدا بعيدا .

* * *

٢٦٤ـ والضرائب الثقيلة تضر الخزانة العامة من جهة أخرى لأنها تدفع الممولين إلى التهرب من الضريبة باخفاء كل ثرواتهم أو بعضها .

وقد قيل بأن الضرائب المرتفعة تؤدى إلى فساد الأخلاق ، لأنها تعود

الممولين غش الخزانة العامة . وتجعل من الصعب إقلاعهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت الضرائب بعد ذلك ، كما أنها تؤدى إلى النفاق المالى ، لأن المشرع يفرض للضريبة سعرا عاليا وهو يعلم أنه لن يدفع فعلا .

وتؤدى الضرائب المرتفعة إلى عـــدم المساواة بين الأفراد ، إذ يدفعها البعض ويفلح البعض الآخر فى عدم دفعها .

والتهرب وهجرة رءوس الأموال كلاهما يقللان من إيرادات الدولة ، إلا أن هجرة رءوس الأموال تزيد على ذلك بأنها تحرم الاقتصاد القـــومى من قوى منتجة ، وبذلك تضار الدولة والاقتصاد القـومى فى نفس الوقت .

التوزيع الفعلى للعبء المالى :

٢٦٥ – لا يظل توزيع العبء المالى على المكلفين كما أراده المشرع بل يتغير عند التطبيق تغيرا كبيرا ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها : التهرب ، ونقل عبء الضريبة ، واستهلاكها .

ونقل عبء الضريبة واستهلاكها من أسباب الاضطراب الرئيسية فى نظام توزيع الضرائب ، ولكنهما يسببان فوق ذلك سلسلة من الاضطرابات الأخرى تنتهى بالتأثير بدورها فى استهلاك الضريبة وانتقالها ، فلكى تكون دراسة التوزيع الفعلى للعبء المالى تامة ، يجب أن يتناول الدرس كل هذه الاضطرابات معا ، ولكن نظرا لتعقد هذه الاضطرابات ، سندرس أولا انتقال الضرائب واستهلاكها كلا منها على حدة ، ثم ندرسها بعد ذلك مجتمعين من حيث علاقاتها وتأثيرهما بعضهما فى بعض .

وعلى ذلك سنتبع فى دراستنا الترتيب الآتى : التهرب ، نقل عبء الضريبة ، استهلاك الضريبة ، الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى.

المطلب الأول

التهرب من الضريبة

٢٦٦- التهرب من الضريبة (١) ظاهرة يحاول بواسطتها الممول الذى يجب عليه دفع الضريبة عدم دفعها كلها أو بعضها .

والتهرب إما أن يكون تاما أو جزئيا ، ولا توجد ضريبة تقريبا لا يتناولها التهرب كلها أو بعضها أو على الأقل محاولة التهرب . وكلما كانت الضريبة مرتفعة كلما كثر التهرب منها .

أنواع التهرب :

٢٦٧- ويميز بعض الكتاب بين التهرب غير المشروع أو « الغش الضريبى » (٢) ، وهو الذى يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب كالتهريب الجمركى ، والتهرب المشروع أو « تجنب الضريبة » (٣) ،وهو الذى لا يتضمن مخالفة لتلك القوانين ، كعدول الأفراد مثلا عن شراء السلعة التى تفرض عليها ضريبة مرتفعة ، أو الانصراف عن ممارسة استغلال معين لأن الضريبة على دخله أكثر ارتفاعا منها على دخل غيره .

وقد يكون التهرب المشروع عن طريق الاستفادة من الثغرات التى قد توجد فى قانون الضريبة ، كأن يفرض المشرع ضريبة على أرباح الأسهم ، فتعمد الشركات إلى توزيع بعض الربح فى صورة مقابل حضور جلسات الجمعية العمومية للشركة ، حتى لا تلحقه الضريبة (٤) .

---

(١) التهرب من الضريبة : Evasion fiscale

(٢) الغش الضريبى : Fraude fiscale

(٣) التهرب المشروع .Evasion non frauduleuse

(٤) ولتلافى ذلك يخضع المشرع للضريبة مقابل حضور الجلسات أيضا ، كما فعل المشرع الفرنسى،وتبعه فى ذلك المشرع المصرى (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١ خامسا)

٢٦٨- أما التهرب غير المشروع فمن صوره أن يحول الممول دون ربط الضريبة عليه ، بعدم تقديم الاقرار الخاص بدخله ، أو بادخال السلع المستوردة من الخارج خفية ، حتى لا يدفع عنها الضريبة الجمركية ، أو أن يعمل على أن تربط عليه ضريبة أقل مما يجب ، بأن يذكر فى إقراره دخلا أقل من دخله الحقيقى ، أو يذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية .

ومن صوره أيضا أن يحاول الممول الذى ربطت عليه الضريبة بمبلغ معين ألا يدفعه كله أو بعضه ، باخفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الضريبة منه .

العوامل التى تساعد على التهرب أو تحد منه :

٢٦٩- فى مقدمة العوامل التى تساعد على التهرب أو تحد منه ، طريقة تنظيم الضريبة ، والظروف الاقتصادية ، ودرجة انتشار الوعى الضريبى ، وكيفية إنفاق الدولة لما تجبيه من الضرائب ، والجزاء الذى يفرضه المشرع على التهرب .

(ا) ففيما يتعلق بطريقة تنظيم الضريبة ، يتسع المجال للتهرب بالنسبة للضرائب التى يستدعى ربطها إقرارا من الممول كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على ارباح المهن الحرة .

ويقل التهرب فى الضرائب التى تجبى من المصدر كالضرائب على دخل القيم المنقولة .

وضريبة التركات عرضة للتهرب بأن يبيع المورث لورثته ما يمتلكه بيعا صوريا ، وبذلك يتفادى دفع الضريبة .

ويساعد استعمال الرسوم القيمية على الغش فى الضريبة الجمركية ، وذلك بأن

يستعمل المستورد فاتورتين احداهما بها القيمة الحقيقية للبضاعة ، والأخرى تذكر فيها قيمة أقل ، وهى التى تعرض على مصلحة الجمارك .

(ب) وتساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب أو قلته ، ففى أوقات الرخاء تقل مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخول . وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب فى أوقات الكساد .

(حـ) درجة انتشار الوعى الضريبى — كلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب . وكلما قل شعورهم بهذا الواجب كلما كثر تهربهم .

(د) وتساعد الوجوه التى تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الاقلال منه . فاذا أنفقت الدولة ما تجبيه من الضرائب فى وجوه نافعة ، شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يفيدهم ، وقلت مقاومتهم للضرائب ، أما إذا بددته فى وجوه لا تنفع ، وجدوا عذرا فى التهرب ، وتشجعوا على ارتكابه .

(هـ) ويساعد الجزاء الذى تفرضه الدولة على التهرب على الاقلال منه ، وكلما كان الجزاء على التهرب أعظم من المبلغ الذي يعود على الممول منه كلما جعله يعدل عن ارتكابه ، وهذا ما جعل المشرع يعاقب من يتهرب من الضريبة بأن يدفع ، إلى جانب المبلغ الذى حاول التهرب من دفعه ، مبلغاً آخر لا يقل عن نسبة معينة منه ولا يزيد على ثلاثة أو أربعة أمثاله . هذا فوق غرامة مالية معينة .

آثار التهرب ووسائل مكافحته :

٢٧٠— أشرنا فيما سبق إلى أن التهرب يؤدى إلى عدم المساواة بين

الأفراد ، إذ يتحمل البعض الضريبة بينما يتخلص منها الذين أفلحوا فى التهرب منها ، وقد تؤدى كثرة التهرب إلى أن تزيد الدولة سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة ، فيزداد العبء على من لم يتهرب ، والتهرب إذ يقلل من حصيلة الضرائب يضر الخزانة العامة ويعرقل قيام الدولة بالمشروعات النافعة التى يستفيد منها الجميع .

وتعمل الدولة على مكافحة التهرب باتخاذ إجراءات وقائية ، وأخرى جزائيــة وبالوسائل الدوليــة .

الاجراءات الوقائية :

٢٧١ — تكون بالزام المدين بالايراد الخاضع للضريبة بتقديم إقرار غير الاقرار الذى يقدمه الممول ؛ وتلزم بعض التشريعات الممول بتقديم إقرار مؤيد باليمين ، حتى يمكن تطبيق العقوبة الخاصة باليمين الكاذبة إذا كان الاقرار غير صحيح وكان الممول سيىء النية .

كذلك يعطى المشرع لموظفى مصلحة الضرائب حق الاطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالممول ، وهذا الحق أقره المشرع المصرى بالنسبة للضرائب على الثروة المنقولة والعمل وضرائب التركات والضريبة العامة على الايراد .

كما أن المشرع قد يعهد إلى مدين الممول بخصم الضريبة وتوريدها للخزانة العامة رأسا . وهى الطريقة المعروفة بالجباية من المصدر أو الحجز عند المنبع .

وفى بعض الأحيان يقرر المشرع استيفاء الضريبة عينا من الأموال التى تختلف الادارة مع الممول على تقدير قيمتها ، ويحدث هذا بالنسبة إلى الضريبة الجمــركيــة .

الاجراءات الجزائية :

٢٧٢ـ تتلخص الاجراءات الجزائية فى تقرير عقوبات ضد الغش الضريبى مثل المصادرة أو الغرامة أو الحبس ومن هذا القبيل ما نصت عليه المواد ٨٥ و٨٥ مكرر (١) و ٨٥ مكرر (٢) و (٣) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والمواد ٢١ و ٢١ مكررا (١) و ٢١ مكررا (٢) و ٢١ مكررا (٣) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ .

الوسائل الدولية :

٢٧٣ ـ كذلك عقدت عدة اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب من الضريبة ولتبادل المساعدة بين الدول ، كما عنيت عصبة الأمم المتحدة بمكافحة التهرب ووضع لذلك مشروعا اتفاقين ، احدهما خاص بالمساعدة الادارية وتبادل المعلومات والثانى خاص بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة فى بلد آخر ، على أن كثير من الدول لم تأخذ بهذين الاتفاقين حتى لا يترتب على ذلك وقف ورود رؤوس الأم ال إليها من الخارج .

ومما تجدر ملاحظته أن أفضل وسيلة لمكافحة التهرب هى ألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً . لأن السعر المرتفع هو الذى يغرى بالتهرب والتعرض للعقوبات التى يضعها المشرع لمكافحته .

المطلب الثانى

نقل عبء الضريبة

٢٧٤– نقل عبء الضريبة(١) عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعينا فى ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذى يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية التى يدفعها بأن يرفع الايجار ، وكالمنتج الذى يدمج فى نفقة إنتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحملها للمستهلك .

ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب فى أنه لا يضر الخزانة العامة ، وليس فيه انتهاك لحرمة القوانين المالية ، لأن الضريبة يدفعها من يعينه القانون لدفعها ، وتجبى الدولة منه ما لها الحق فى جبايته ، ولكنه ينقل ما دفعه إلى غيره ، ولهذا فان نقل عبء الضريبة من شأنه أن يحدث اضطرابا فى النظام الذى يضعه المشرع لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره ، بل قد يريد هذا الانتقال ، ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كالضرائب الجمركيـة .

ولكن انتقال عبء الضريبة يكون فى معظم الأحوال ضد إرادة المشرع ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة موجودة . دراسة ظاهرة نقل عبئها .

وفى حالة نقل عبء الضريبة يكون المكلف الفعلى (٢) الذى يتحمل

---

(١) نقل عبء الضريبة : Translation de l'impôt: بالفرنسية و Shifting بالانجليزية .

(٢) المكلف الفعلى : Contribuable de facto:

الضريبة شخصا آخر غير المكلف القانونى (١) الذى يدفعها، أما إذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلى هو نفس المكلف القانونى .

وتوجد بين المكلف القانونى والدولة علاقـــة قانونية . أما بين المكلف القانونى والمكلف الفعلى فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لامكان نقل عبء الضريبة .

ويطلق على عملية نقل الضريبة واستقرارها « رجـع الضريبـة » أو « راجعية الضريبة » (٢) .

وينبغى عدم الخلط بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر ، فالشركة المساهمة التى تحجز الضريبة المستحقة على أرباح اسهمها لا تعتبر أنها تنقلها إلى المساهم ، لأن المكلف قانونا بالضريبة ليست الشركة وانما المساهم، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل .

أنواع نقل عبء الضريبة :

٢٧٥– يميز بعض الكتاب بين نقل عبء الضريبة إلى الأمام (٣) ونقله إلى الوراء (٤) ، والنقل المنحرف (٥) .

---

(١) المكلف القانونى : Contribuable de jure

(٢) رجعية الضريبة : Répercussion de l'impôt

(٣) نقل الضريبة إلى الأمام: Répercussion en avant, progressive ou directe بالفرنسية و Forward shifting بالانجليزية

(٤) نقل عبء الضريبة إلى الوراء : Répercussion en arrière, régressive, ou inverse بالفرنسية و Backward shifting بالانجليزية .

(٥) نقـل منحرف : Translation oblique: (Trotabas, L.; Science et technique fiscale, Dalloz, 1960, p. 269).

فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك قيل إن عبء الضريبة انتقل إلى الأمام ، أما إذا تمكن من خفض نفقات إنتاجه كما لو خفض أجور العمال ، قيل إن الضريبة انتقلت إلى الوراء ، أما النقل المنحرف فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التى فرضت عليها الضريبة .

وقد ينتقل بعض عبء الضريبة إلى الأمام . وينتقل البعض الآخر إلى الوراء .

شروط نقل عبء الضريبة :

٢٧٦ — نقل عبء الضريبة مسألة اقتصادية تتعلق بالأثمان وبالتداول ، وكل ضريبة منها كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة الواقعة عليها الضريبة ، على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دافع الضريبة تحملها على متاعب نقلها إلى غيره .

كذلك يتوقف امكان نقل عبء الضريبة إلى حد كبير على عمر الضريبة ، فالضريبة الحديثة ليس من السهل نقل عبئها ، لما يجده النقل من مقاومة الشخص المراد تحميله بالضريبة ، على العكس من الضريبة القديمة التى انتقل عبؤها بالتدريج بمرور الزمن ولم يعد يشعر بها المكلف الفعلى (١).

ولكى يمكن نقل عبء الضريبة لابد من توفر شرطين :

الأول — أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكلف القانونى أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها .

---

(1) Trotabas, L.; Science et technique fiscale, Dalloz, Paris 1960, p. 270.

الثانى — أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكنا .

فمن الشرط الأول، لا تنتقل الضريبة العامة على الايراد أوعلى رأس المال ، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة بينتجها الممول ، أو خدمة معينة يؤديها لبيعها لغيره .

وعلى العكس تنتقل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها تصيب سلعا أو خدمات يبيعها المكلف لغيره .

كذلك تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الانتاج (دخل المبانى ، دخل العمل ، دخل رأس المال ، الأرباح التجارية والصناعية). لأن هذه الدخول تدخل فى ثمن السلع أو الخدمات التى يبيعها أو يقوم بها المكلف .

أما الشرط الثانى ، وهو أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا فمسألة تتعلق بالأثمان .

والحالتان الأساسيتان اللتان تعرضان للبحث هما كما كافى نظرية الأثمان : حالة المنافسة الكاملة وحالة الاحتكار .

§ ١ - حالة المنافسة الكاملة

يجب أن نفرق فى حالة المنافسة الكاملة بين فرض ضريبة عامة ، وفرض ضريبة خاصة .

٢٧٧ — أما الضريبة العامة فهى التى تفرض على جميع الدخول ، أو مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة . والضريبة الخاصة هى التى تفرض

على بعض الدخول دون البعض الآخر ، كأرباح بعض الصناعات دون غيرها أو تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة .

فالضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فانها تنتقل . وقد رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانونى من رفع ثمن بيع السلعة أو الخدمة التى تقع عليها الضريبة ، ولكى يمكن رفع ثمن البيع لابد من تغير ظروف العرض والطلب ، ففى حالة الضرائب العامة لا يجد المنتجون فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الانتاج ، لأن الضريبة لكونها عامة ، تصيب جميع فروع الانتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك تكون الضرائب العامة غير قابلة لنقل عبئها ، لعدم توافر الشرط الثانى السابق ذكره ، وهو أن يكون رفع الثمن ممكنا .

٢٧٨ — أما فى حالة الضرائب الخاصة ، فالأمر يختلف ، فاذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعة معينة دون غيرها ، فان بعض المنتجين إذ يرون أرباحهم منها قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون أموالهم إلى الصناعات الأخرى التى لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها — بفرض سهولة تنقل عوامل الانتاج — ولكنهم بعملهم هذا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، ويقللون من عرضها فى السوق فيرتفع ثمنها وتنتقل الضريبة إن لم تكن كلها فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين .

ونظرا لأنه فى حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلعة التى لا يوجد حد لانتاجها إلى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية ، فاذا فرضت ضريبة على إنتاج مثل هذه السلع فانها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فانها ترفع الثمن أيضا ، ولكن إلى أى حد ترفعه ، هل ترفعه بمقدار الضريبة أو بأكثر أو بأقل منه ؟

٢٧٩ — يتوقف مقدار زيادة الثمن ومدى انتقال الضريبة على النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض .

فاذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فان المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل . وإذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فان المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

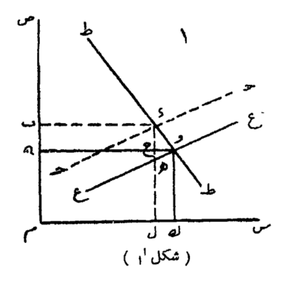
أما إذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن . وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فان عبء الضريبة يتوزع بالتساوى تقريبا بين المنتجين والمستهلكين .

والقاعدة فى توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج هى :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولاثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البيانى الآتى حيث نقيس الكمية على المحور م س . والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى طلب السلعة أو الخدمة . ع ع : منحنى عرضها ، ويكون و ل : ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، ل م : الكمية التى تباع بالثمن المذكور .

فاذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعها فان حالة العرض تتغير ويتخذ منحنى العرض الجديد الوضع ح ح ، ولكى يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح



(شكل ١)

مساويا ء ل ، بينما تقل الكميـة المبيعة من كم إلى لم ، وتكون الضريبة ءه .

فالثمن يرتفع بمقدار ءح وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة ءه بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء ءح لأنه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء حه ، لأن ما لا يتحمله المشترى من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

$$\text{ولما كانت مرونة العرض} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

$$\text{أى} = \frac{\text{كل}}{\text{كم}} \div \frac{\text{حه}}{\text{وك}}$$

$$\text{ومرونة الطلب} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

أى $= \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{ء ح}}{\text{وك}}$

و $\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \frac{\text{وك}}{\text{ح هـ}} \times \frac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \frac{\text{ء ح}}{\text{وك}} = \frac{\text{ء ح}}{\text{ح هـ}}$

ولكن $\frac{\text{ء ح}}{\text{ح هـ}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$

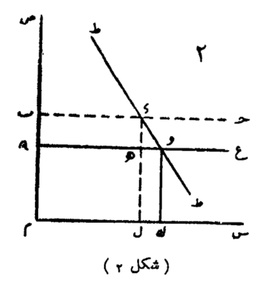
إذن : $\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$

٢٨٠ — وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضا على **نوع نفقة الانتاج** هل هى ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ، ذلك أن زيادة الثمن التى يترتب عليها نقل عبء الضريبة تؤدى إلى انكماش الطلب . وفى الزمن الطويل إلى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوى مع نفقة الانتاج الحدية الجديدة . أى نفقة الانتاج مضافا إليها الضريبة ، ويتوقف مقدار الزيادة الفعلية على ما إذا كان انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

٢٨١ — فاذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة الثابتة** — ومعنى الانتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فان نفقة انتاج الوحدة من السلعة لا تتغير — فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ، ويميل

استهلاكها وانتاجها للنقصان . ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نفقة الانتاج الجديدة هى نفس نفقة الانتاج القديمة ، فان الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة الثابتة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بمقدار الضريبة تماما ، ولذلك فان الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى :



(شكل ٢)

حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن ونفقة الانتاج على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى الطلب ، ع ق : منحنى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) و ك الثمن قبل فرض الضريبة ، حـ ب : منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ء ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى ء هـ + هـ ل ، ء هـ : مقدار الضريبة ، هـ ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة .

أى أن الثمن ارتفع بمقدار الضريبة تماما ، اذن تنتقل الضريبة بأكملها إلى المستهلك .

٢٨٢ — وإذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة المتزايدة** — ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند انقاصها — فان الثمن يتجه إلى الزيادة كما فى الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها إلى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن فى هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا إليها الضريبة . وبما أن نقص الانتاج يؤدى إلى نقص نفقة إنتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون أقل من نفقة الانتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافا إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع إنتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فان جزءا من الضريبة فقط ينتقل إلى المستهلك :

ويوضح ذلك الرسم البيانى (شكل١) الوارد فى الفقرة رقم ٢٧٩ (١) ،إذ يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار ى ع ، وهو اقل من ى هـ : مقدار الضريبة . بما يدل على أن جزءا من الضريبة فقط انتقل إلى المستهلك ،أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق .

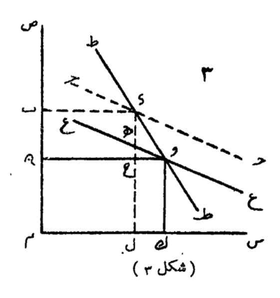
٢٨٣ — أما إذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة المتناقصة** — ومعنى الانتاج بنفقة متناقصة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تقل عند زيادة الكمية المنتجة ، وتزداد عند انقاصها — فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ويميل استهلاكها وانتاجها إلى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نقص الانتاج يؤدى إلى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فاى نفقة الانتاج

---

(١) صفحة ٢٥٩ ، فيما سبق .

الجديدة تكون أكبر من نفقة الانتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الجديد إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافا إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأكثر من مقدار الضريبة أى أنه فوق انتقال الضريبة بأكملها ، يزيد الثمن أيضا .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى .



(شكل ٣)

حيث نقيس الكمية ، كما فعلنا فى الرسمين السابقين ، على المحور م س ، والثمن (ونفقة الانتاج) على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى الطلب و ع ع منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة) ، و ك الثمن قبل فرض الضريبة ، ح ح منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ى ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى ى هـ + هـ ح + ح ل ، ولكن ى هـ = مقدار الضريبة ، ح ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة أى أن الثمن ارتفع بمقدار ح ى وهو أكبر من مقدار الضريبة .

الخلاصة :

٢٨٤ ـ والخلاصة أن الضرائب الخاصة فقط هى التى ينتقل عبؤها وأنها لا تنتقل كلها . بل قد تنتقل كلها أو جزء منها تبعا للأحوال والظروف المختلفة .

ويلاحظ أنه حتى فى الأحوال التى ينجح فيها المنتجون فى نقل الضريبة بأكملها فانهم يضارون بها رغم ذلك، لأن ارتفاع الأثمان الذى يؤدى إلى نقل عبء الضريبة يصاحبه انخفاض فى الانتاج الكلى ، يترتب عليه ابعاد المنتجين الحديين ، وهم الذين ينتجون فى أسوأ الظروف ، فالمنتجون كطبقة يتمكنون من نقل عبء الضريبة ، ولكن يحدث غالبا أن يكون ذلك على حساب فريق منهم . ولذا كانت قاعدة انتقال عبء الضريبة فى هذه الظروف لا تنفى أن بعض المنتجين يضارون .

هذا فى حالة المنافسة الكاملة ، فلنبحث الآن فى نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار .

§ ٢ ـ حالة الاحتكار

٢٨٥ ـ يستنتج قانون نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار من قانون تكون الثمن فى حالة الاحتكار . وهذا القانون يتلخص كما هو معروف فى أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الانتاج وبحيث يكون ربحه الصافى الكلى أكبر ما يمكن .

ولايضاح ذلك نفترض أن الطلب على سلعة معينة يختلف باختلاف الثمن كما هو مبين فى العمودين ا ، ب من الجدول الآتى ، وأن نفقة انتاج الوحدة

من السلعة ثابتة فان صافى الربح الكلى يختلف باختلاف الثمن كما يتضح من الجدول الآتى :

الثمن (ا)	الطلب المطابق وحدة (ب)	نفقة انتاج الوحدة (ح)	الربح الصافى فى الوحدة (ى)	الربح الصافى الكلى (هـ)
٢٠	١٠٠٠	١٨	٢	٢٠٠٠
٢١	٩٠٠	١٨	٣	٢٧٠٠
٢٢	٨٠٠	١٨	٤	٣٢٠٠
٢٣	٧٠٠	١٨	٥	٣٥٠٠
٢٤*	٦٠٠	١٨	٦	٣٦٠٠*
٢٥	٥٠٠	١٨	٧	٣٥٠٠
٢٦	٤٠٠	١٨	٨	٣٢٠٠
٢٧	٣٠٠	١٨	٩	٢٧٠٠
٢٨	٢٠٠	١٨	١٠	٢٠٠٠

ففى هذه الظروف يحدد المحتكر الثمن بـ (٢٤) لأنه يعطيه أكبر ربح صاف كلى

٢٨٦ — فاذا فرضت ضريبة على هذه السلعة فانها تنتقل كلها أو بعضها إذا ترتب على فرضها أن يصبح الربح الصافى الكلى عند ثمن أعلى من الثمن قبل فرض الضريبة ، أما إذا بقى الربح الصافى الكلى عند نفس الثمن قبل فرضها ، فانها لا تنتقل لأن المحتكر فى الحالة الأولى إذ يبحث عن أكبر ربح صاف كلى يرفع الثمن بعد فرض الضريبة فتنتقل ، أما فى الحالة الثانية فليس من صالحه رفع الثمن ، ولذلك تبقى الضريبة على عاتقه .

ولما كان فرض الضريبة فى حالة الاحتكار قد يكون على إحدى الصور الآتية :

١ — أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الانتاج ومقدار الربح الصافى .

٢ — أن تكون الضريبة نسبة مئوية من أرباح المحتكر .

٣ — أن تكون الضريبة مبلغاً معينا على كل وحدة من الوحدات المنتجة .

فان الحل يختلف تبعا لكل صورة من هذه الصور كما يتضح من الجدول الآتى :

الثمن (ا)	الربح الصافى قبل فرض الضريبة (ب)	الضريبة مبلغ معين (ح)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (ى)	الضريبة ١٠٪ من الربح الكلى (ه)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (و)	الضريبة ٣ على كل وحدة (م)	صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة (ع)
٢٠	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٣٠٠٠	—
٢١	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٢٧٠٠	—
٢٢	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	٢٤٠٠	٨٠٠
٢٣	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	٢١٠٠	١٤٠٠
*٢٤	*٣٦٠٠	٥٠٠	*٣١٠٠	٣٦٠	*٣٢٤٠	١٨٠٠	١٨٠٠
٢٥	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	١٥٠٠	*٢٠٠٠
٢٦	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	١٢٠٠	*٢٠٠٠
٢٧	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٩٠٠	١٨٠٠
٢٨	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٦٠٠	١٤٠٠

ملاحظة : العمود « ا » الذى يبين الثمن ، والعمود « ب » الذى يبين الربح الصافى الكلى فى هذا الجدول يقابلان العمودين « ا » ، « ه » فى الجدول السابق والأرقام فى العمود « م » محسوبة بضرب ٣ فى كل رقم من الأرقام المذكورة بالعمود « ب » من الجدول السابق .

يرى من هذا الجدول أنه إذا كانت الضريبة مبلغاً ثابتاً ، أو كانت نسبة معينة من الربح الصافى فان فرضها يؤدى إلى نقصان أكبر ربح صاف يحصل عليه المحتكر ، ولكن لا يتغير الثمن الذى يحصل منه المحتكر على أكبر ربح

صاف بعد خصم الضريبة ، وقد كان هذا الثمن فى المثال السابق (٢٤) قبل فرض الضريبة ويظل كما هو بعد فرضها ، ولهذا ليس من مصلحة المحتكر أن ينقل عبء الضريبة كله أو بعضه إلى المستهلك .

أما إذا كانت الضريبة مبلغاً عن كل وحدة منتجة فان المحتكر يحصل على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة عند الثمن (٢٥) أو (٢٦) ولهذا فان المحتكر من مصلحته رفع الثمن إلى (٢٥) أو (٢٦) ولكنه بهذا ينقل إلى المستهلك جزءا من الضريبة .

من هذا يمكننا أن نستنتج أن الضريبة فى حالة الاحتكار لا تنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلى للمحتكر ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحدة منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة فى هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة فى نفقة الانتاج وزيادة نفقة الانتاج تؤدى إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج .

المطلب الثالث

استهلاك الضريبة

٢٨٧ — استهلاك الضريبة (١) أثر من الآثار الهامة للضريبة ، وقد درست هذه الظاهرة فى مبدأ الأمر بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد تطبيقها بعد ذلك

---

(١) استهلاك الضريبة Amortissement de l'impôt بالفرنسية ، و Consolidation of taxes بالانجليزية .

بعض المراجع :

Einaudi; Osservazioni Critiche intorno alla teoria dell'imposta Torino, 1919.

Griziotti, Teoria dell'ammortamento delle imposte, 1918.

De Viti de Marco, I primi principi dell'economia Finanziaria, Roma, 1928.

إلى باقى الضرائب الأخرى. فقد لوحظ فى انجلترا فى أوائل القرن التاسع عشر أن فرض ضريبة عقارية يؤدى إلى نقصان قيمة العقار المفروضة عليه الضريبة بما يوازى قيمتها مجمدة . وانها لذلك تضر من يكون مالكا للعقار وقت فرضها لأنها تنقص من قيمته ، ولكنها لا تضر من يمتلكه بعد ذلك لأنه يحصل عليه بثمن منخفض ولذلك لا يتحمل الضريبة . فالضريبة تستهلك . ومعنى ذلك أن قيمة العقار ينقص بمقدار الضريبة مجمدة ، وذلك بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، ويتضح ذلك من المثال الآتى :

إذا فرض أن عقارا قيمته ١٠٠٠٠ جنيه يغل قبل فرض الضريبة إيرادا مقداره ٥٠٠ جنيه فاذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على ايراد العقارات ، فان الايراد الصافى للعقار المذكور ينخفض إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة ، فاذا كان سعر الفائدة ٥٪ فان قيمة العقار تنخفض إلى ٨٠٠٠ جنيه وذلك لأن رأس المال الذى يغل ربحا صافيا قدره ٤٠٠جنيه هو ٨٠٠٠ جنيه وتكون النتيجة أن يتحمل مالك العقار وقت فرض الضريبة عبء الضريبة فى صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار نفسه بمقدار ٢٠٠٠ جنيه أى بمقدار الضريبة مجمدة ، أما الذى يشترى العقار بعد ذلك فانه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمنا للعقار ٨٠٠٠ جنيه ويحصل منه على إيراد قدره ٥٠٠ جنيه يدفع منه ١٠٠جنيه ضريبة ويبقى له ٤٠٠جنيه ايرادا صافيا ، وهو ما يساوى ٥٪ من المبلغ الذى دفعه ثمنا للعقار ، فهو إذن يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبأها ، فكأن الضريبة لا توجد بالنسبة له ، لأنها استهلكت من قيمة العقـار نفسه .

وإذا فرض أن المشرع رأى بعد ذلك تخفيض سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ١٠٪ فان قيمة العقار المذكور ترتفع من ٨٠٠٠ جنيه إلى ٩٠٠٠ جنيه أى

أنها تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض فى الضريبة ، ويطلق على هذه الظاهرة « تجميد الضريبة » (١) .

والسبب فى استهلاك الضريبة العقارية ، هو أن الأرض تمثل رأس مال غير قابل للتحويل بسرعة إلى شكل آخر . فاذا فرضت الضريبة على ايرادها لا يمكن أن يتجنبها المالك بتحويل رأس ماله من الأرض إلى نوع آخر .

٢٨٨ ـ هذه النظرية التى وضعت فى الأصل بالنسبة للضريبة العقارية امتد تطبيقها فيما بعد إلى الضرائب الأخرى ، فقد لاحظ الاقتصاديون أن الأنواع الأخرى من رؤوس الأموال ، فيما عدا النقود ورؤوس الأموال المتداولة ، ليس من السهل تحويلها بسرعة من فرع إلى آخر من فروع الانتاج وبذلك تنقص قيمتها الرأسمالية هى الأخرى ، اذا نقص ايرادها لسبب ما. فاذا فرضت الضريبة على ايراد السندات مثلا فان قيمتها تنقص كما يحصل بالنسبة للضريبة العقارية وللعقار ، ولهذا فان نظرية استهلاك الضريبة تنطبق على الضرائب الأخرى ، اذا فرضت على ايراد أموال ليس من السهل نقلها من فرع الى آخر من فروع الانتاج بسرعة .

ويلاحظ أن ظاهرة استهلاك الضريبة لا تتحقق إلا إذا كانت للمادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية وقيمة ايرادية سنوية كالأسهم والسندات ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب التى تفرض على الايرادات التى ليست لها قيمة رأسمالية كالأجور والمعاشات .

كذلك لا تتحقق تلك الظاهرة إذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة عينا قابلة للبقاء النسبى بحيث يترتب على تملكها أداء الضريبة عدة مرات سنوية ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب على الاستهلاك .

---

(١) تجميد الضريبة : Capitalisation

ولا تتحقق تلك الظاهرة أيضا فى الأحوال التى ينتقل فيها عبء الضريبة لأن الضريبة لا تستهلك إذا انتقل عبؤها . فاذا فرضت ضريبة على الحديد المستعمل فى صناعة الآلات فان الذى يحدث هو ارتفاع ثمن الآلات الحديدية وليس انخفاض القيمة الرأسمالية لمصانع ا لآلات الحديدية .

٢٨٩ — ويقول الاقتصاديون الذين يطبقون هذه النظرية على الضرائب الأخرى غير الضريبة العقارية ، أنه لكى تستهلك الضريبة يجب أن تكون ضريبة خاصة أى مفروضة على دخل نوع معين من رءوس الأموال دون غيره (١) ، لأن الضرائب العامة وهى المفروضة على دخول جميع أنواع رءوس الأموال لا تستهلك ، وسبب ذلك فى رأيهم ، أن الضرائب الخاصة لا تسبب تغيرا فى السعر الجارى للفائدة بخلاف الضرائب العامة فانها تخفض سعر الفائدة ، وأنه بما أن الضرائب الخاصة لا تسبب انخفاضا فى السعر الجارى للفائدة ، فان الايراد الناتج عن رأس المال الخاضع للضريبة يقل بمقدار الضريبة ، مما يؤثر فى قيمة رأس المال المذكور فيخفضها بمقدار الضريبة مجمدة ، أى أن الضريبة تستهلك وذلك كله بفرض بقاء ظروف الطلب والعرض على رأس المال موضوع الضريبة على حالها .

٢٩٠ — وهذا القول محل نظر ، فعندما كان الاستهلاك قاصرا على الضريبة العقارية كان يتعلق حتما بضريبة خاصة ، ولم تكن ثمة صعوبة فى القول بأن الضريبة الخاصة ، نظرا لقلة أهمية نتاجها المالى لا تغير السعر الجارى للفائدة أما وقد اتفق على أن نظرية الاستهلاك تنطبق على جميع الضرائب التى تفرض على إيرادات رءوس الأموال المستثمرة استثمارا

---

(١) راجع الفقرة ٢٧٨ ، ص ٢٥٧ ، فيما سبق .

دائما مهما كانت ، فان ثمة شكا فى صحة النتائج السابق ذكرها ، لأن الضرائب الخاصة كثيرة فى العصر الحديث فى جميع البلاد ، ولأن مثل هـــذه الضرائب قد تظهر خاصة إذا نظر إليها فرادى . أما إذا نظر إليها فى مجموعها ، فان عملها يكون كما لو كانت ضرائب عامة بحيث أنه إذا كان القول بأن الضرائب العامة لا تستهلك صحيحا ، لما كان هناك فى العصر الحديث أية ضريبة قابلة للاستهلاك بما فى ذلك الضريبة العقارية ، وبذلك تبطل ضمنا نظرية استهلاك الضريبة فى الوقت الذى نحاول فيه مد تطبيقها إلى باقى الضرائب غير الضريبة العقارية ، وباقى رؤوس الأموال غير الأرض .

فهل الضرائب العامة تسبب حقيقة تخفيضا فى سعر الفائدة فى حدود مبلغ الضريبة ؟ من المقرر أن سعر الفائدة ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، يختلف باختلاف كمية الأموال الحاضـــرة التى تحت التصـرف فينخفض إذا زادت ، ويرتفع إذا قلت . ولما كان فرض ضريبة جديدة وجبايتها من شأنه تقليل الأموال الحاضرة التى تحت تصرف المكلفين فانه يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة بدرجة أكبر كلما كان المبلغ المحصل أكبر ، وهذا المبلغ يكون أكبر ، بفرض بقـــاء الأشياء الأخرى على حالهـــا ، كلما كانت الضريبة أعم ، وينتج من ذلك أن جميع الضرائب فى وقت فرضها تميل إلى رفع سعر الفائدة ، وكلما كانت الضريبة أعم كلما كان سعر الفائدة أعلى ، فاذا سلمنا مع ذلك بأن الضريبة الخاصة لاتسبب تغييرا فى السعر الجارى للفائدة ، فلا يمكن التسليم بأن ضريبة عامة أو مجموعة ضرائب خاصة تميل إلى خفض سعر الفائدة بل العكس هو الصحيح . وينتج من هذا ، خلافا للنظرية السائدة ، أن الضريبة العامة عند فرضها لا تستهلك فقط ولكنها تستهلك بدرجة أكبر من الضريبة الخاصة .

ولكن تجب التفرقة بين الاستهلاك المؤقت ، والاستهلاك النهائى ، والأخير

أهم ، وهو يتوقف على التغيرات المتتالية فى سعر الفائدة ، وهذه بدورها تتوقف على الآثار الاقتصادية للخدمات العامة التى تؤديها الدولة بما حصلت عليه من الضرائب ، فاذا استعملت الدولة حصيلة الضرائب فى أداء خدمات قليلة النفع فان الانتاج القومى لا يستفيد منها ولا يزداد الادخار ، ومن المحتمل أن يبقى سعر الفائدة على ما وصل اليه ، أما اذا استعملت الحصيلة فى تعزيز الأمن الداخلى مثلا ، مما يهيىء الظروف لزيادة الانتاج ، ونمو الادخار فان من المحتمل أن ينخفض سعر الفائدة .

وقد تعرض احدى حالات ثلاث :

(١) ـ أن يبقى سعر الفائدة نهائيا أعلى منه قبل فرض الضريبة .

(٢) ـ أن يعود إلى ماكان عليه .

(٣) ـ أن ينخفض عما كان عليه .

ففى الحالة الأولى : يكون الموقف النهائى مماثلا للموقف فى فترة الانتقال .

وفى الحالة الثانية : إذ يعود سعر الفائدة إلى ماكان عليه ، مع نقصان ايراد رأس المال الخاضع للضريبة ، تستهلك الضريبة بمقدار مجمدها ، أى طبقاً للنظرية السائدة .

أما فى الحالة الثالثة : التى ينخفض فيها سعر الفائدة عما كان عليه ، فان استهلاك الضريبة :

(١)ـ يتحقق بدرجة محدودة إذاكان انخفاض سعر الفائدة أقل من انخفاض ايراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٢)ـ لايتحقق أصلا ، وتبقى قيمة رأس المال الخاضع للضريبة كما هى إذا كان انخفاض سعر الفائدة مساويا لانخفاض ايراد رأس المال الخاضع للضريبة.

(٣) — لا يتحقق بل تزيد قيمة رأس المال الخاضع للضريبة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أكبر من انخفاض ايراد رأس المال ، وهذا يحدث سواء فى حالة الضرائب العامة أو فى حالة الضرائب الخاصة ذات الأهمية .

ولهذا فان نتائج عملية الاستهلاك تختلف بحسب ما إذا نظرنا إلى النتائج عند فرض الضريبة أو فيما بعد .

فعند فرض الضريبة : تستهلك جميع الضرائب سواء أكانت عامة أم خاصة وفوق ذلك . خلافا للنظرية السائدة ، تستهلك الضرائب العامة بدرجة أكبر من الضرائب الخاصة ، والخاصة بدرجة أكبر كلما اقتربت من أن تكون عامة نظرا لعددها .

أما فيما بعد : فلا تنتهى كل الضرائب بالاستهلاك ، إذ يستهلك بعضها ، ولا يستهلك البعض الآخر ، وهذا يتحقق بالنسبة للضرائب العامة والخاصة على السواء .

وخلافا للنظرية السائدة يمكن القول بأنه لايوجد حل واحد لمسألة الاستهلاك ولكن توجد عدة حلول مختلفة ، تبعا للحالات المختلفة الممكنة .

المطلب الرابع

الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى
انتشار الضريبة

العلاقة بين نقل الضريبة واستهلاكها :

٢٩١ — ليس نقل عبء الضريبة واستهلاكها بالاضطرابين الوحيدين اللذين يطرآن على توزيع الضرائب ، إذ كثيرا ما تصحبها اضطرابات أخرى

بعضها تابع لها ، والبعض الآخر مستقل عنها ولكنها تنتهى كلها بوجه عام بأن تؤثر تأثيرا كبيرا أو قليلا فيها ، وقد درسنا نقل عبء الضريبة واستهلاكها كلا منها على حـدة كما لو كانتا ظاهرتين منفصلتين مستقلتين احداهما عن الأخرى ، ولكنها فى الواقع ليستا دائما كذلك . وقد رأينا أن استهلاك الضريبة يكون عادة فى الحالات التى لا ينتقل فيها عبؤها ، ولكن الضرائب كما رأينا لا تنتقل عادة كلها ، ولذا فان الضريبة إذا أصابت ايراد رأس مال ليس من السهل تحويله إلى فرع آخر من فروع الانتاج يمكن أن تستهلك فى الحدود التى لا ينتقل فيها عبؤها ، فالضريبة قد يستهلك بعضها وينتقـل عبء البعض الآخر .

نقل عبء الضرائب واستهلاكها وانتشارها :

٢٩٢ ـ لكن نقل عبء الضريبة فى الحالات التى يتحقق فيها له آثار بعيـدة :

فارتفاع ثمن السلعة التى تصيبها الضريبة يرفع نفقة إنتاج وثمن السلع الأخرى التى تعتمد على السلعة الأولى فى انتاجها ، مما له على استهلاكها وانتاجها هى أيضا أثار شبيهة بالآثار على السلعة الأولى ،ويترتب على نقص انتاج السلعة الأولى نقص استهلاك المواد الأولية ونقص عدد العمال الذين يعملون فى إنتاجها ، مما يترتب عليه نقص ثمن المواد الأولية وانخفاض أجور العمال ، مما ينتج عنه تحديد الزيادة النهائية فى نفقة الانتاج وفى ثمن السلعة التى أصابتها الضريبة ، أى فى مدى انتقال الضريبة . هذا فوق أن ارتفاع ثمن السلعة التى فرضت عليها الضريبـة إذ يغير ظروف التوازن الأولى لمستهلكيها ولغيرهم من المكلفين المحتملين ، يدفع بهؤلاء وأولئك إلى تغيير استهلاكهم لكثير من السلع : فيزيدون من استهلاك بعضها وينقصون من استهلاك البعض الآخر .

فيترتب حينئذ على فرض الضريبة وعلى نقل عبئها ارتفاع بعض الأثمان ، وانخفاض البعض الآخر ، ولكن هذا الارتفاع والانخفاض يؤثران بدورهما على أثمان وعلى استهلاك وانتاج سلع أخرى ، وهكذا تحدث اضطرابات تختلف فى شدتها عند كثير من المستهلكين والمنتجين ، ولذا فان ما يحدثه فرض ضريبة على سلعة من الاضطرابات لا يلبث أن ينتشر إلى غيرها من السلع ، ويتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشار تنتقل بواسطتها الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين ، حيث يستفيد البعض منها ويضار البعض الآخر . ولكن فى الحدود التى تنتشر فيها الضريبة تنقص إيرادات رؤوس الأموال غير القابلة للنقل وتتمكن الضريبـــة أيضا من الاستهلاك ، ولذا فقد يحصل الاستهلاك ليس فقط بالنسبة لرأس المـــال المفروضـــة على ايراده الضريبة ، ولكن بالنسبة أيضا لرؤوس أموال أخرى بتأثير انتشار الضريبة . ولهذا فان نقل عبء الضريبة وانتشارها واستهلاكها قد تحدث معا فى نفس الوقت .

الاضطرابات الأخرى التى تحدثها الضرائب :

٢٩٣ــ كذلك يضطر المكلفون الذين تقع عليهم الضريبة إلى تغيير استهلاكهم كباقى المستهلكين نظرا للتغـــيرات التى طرأت على الأثمان ، وفى الحدود التى لا تنتقل فيها الضريبة . لأن ايرادهم إذ ينقص فى تلك الحدود تتغير ظروف ميزانيتهم العائلية ، ويضطرون إلى توزيع ايرادهم المخفض على مختلف حاجاتهم توزيعا يخالف التوزيع السابق على فرض الضريبة ، مما يؤثر بدوره أيضا على أثمان استهلاك وانتاج السلع المختلفة . وهذا التأثير يختلط بالتأثير الذى يحدث من باقى الاضطرابات ، وتشترك كلها معا فى رسم النتيجة النهائية .

وثمة عامل آخر يشترك أيضا فى تحديد النتيجة النهائية ، وهو الطريقة التى تتبعها الدولة فى استعمال ما تجبيه من الضرائب ، فقد تستعمله فى انتاج خدمات نافعة اقتصاديا أو فى نفقات غير نافعة .

فنى الحالة الأولى : (بصرف النظر عن التأثير على سعر الفائدة وعلى استهلاك الضريبة) يستفيد الذين سبق أن أفادتهم الضريبة مرة أخرى ، وأما الذين سبق أن أضرتهم فيعوضون تعويضا كليا أو جزئيا .

أما فى الحالة الثانية : فتبقى الفـــوائد والأضرار كما هى ، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد ، لأن الدولة لكى تؤدى الخدمات العامة مهما كانت ، تدفع مرتبات للموظفين وتشترى أشياء وما إلى ذلك . فاما أن تشترى نفس الأشياء التى لم يستهلكها الأفراد بتأثير الضريبة ، أو أشياء أخرى . فنى الحالة الأولى لا ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة أو ينقص قليـــلا ، كذلك لا يكون أثر باقى الاضطرابات كبيرا . وفى الحالة الثانية ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة ، ويزيد انتاج السلع الأخرى ، وتكون التأثيرات المتوالية على الأفراد أشد .

٢٩٤ — وهكذا يحدث فرض ضريبة فى الأحوال التى ينتقل فيها عبؤها اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، تنتشر من السلعة المفروضة عليها ضريبة إلى كل جهة . ولا يمكن الجزم عن أى الجهات تنتشر فيها هذه الاضطرابات ، ويمكن القول نظريا بأنها تنتشر فى كل نواحى الاقتصاد القومى ، وكذلك خارج الاقتصاد القومى ، وذلك للصلة الوثيقة الموجودة بين الاقتصـــاد القومى للدولة وبين الاقتصاد القومى للدول الأخرى .

ولكن تبقى هذه الاضطرابات فى العمل محدودة على العموم ، للعقبات التى تجدها فى طريقها ، وعلى كل حال ينشأ عن انتشارها حالة توازن جديدة فى إحدى مناطق الاقتصاد القومى تكون فيها الأثمان والانتاج لمختلف السلع مختلفة عنها قبل فرض الضريبة ، كما يستفيد البعض ويضار البعض الآخر . ويظهر التأثير النهائى للضريبة فى اختلاف أثمان السلع المختلفة واستهلاكها وانتاجها فى حالة التوازن التى تنشأ بعد فرض الضريبة عنها فى حالة التوازن السابقة على فرضها .

تأثير الاضطرابات المختلفة على نقل عبء الضريبة :

٢٩٥ — ولكن رد الفعل المترتب على فرض ضريبة قد يؤثر بدوره على نقلها ، وقد سبق أن رأينا أن نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، الذى لابد من حدوثه فى حالة نقل الضريبة ؛ بتقليله كمية المواد الأولية واليد العاملة المستخدمة فى انتاجها ، يؤدى إلى خفض نفقة انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وتخفض درجة انتقالها . كذلك قد تؤدى الاضطرابات الأخرى فى النهاية إلى نتيجة مماثلة . كما أن تغيير الاستهلاك الذى يضطر إليه المستهلكون على أثر فرض الضريبة وتغير الأثمان ، قد يغير طلب وثمن السلعة المفروضة عليها الضريبة وبالتالى مدى انتقال عبء الضريبة بتغييره درجة طلب مختلف السلع .

ولهذا قد يتبع نقل الضريبة طريقاً غير الذى ترسمه نظرية نقل العبء وذلك بتأثير العوامل المختلفة المباشرة وغير المباشرة التى سبق بيانها .

وتكون الاضطرابات غير المباشرة للضريبة أكبر ، وتأثيرها على نقل عبء الضريبة أعظم ، كلما قلت العوائق فى سبيل انتشار هذه الاضطرابات وكلما كان مبلغ الضريبة المفروضة كبيرا .

ولكى تختلف عملية نقل الضريبة فى النهاية اختلافا كبيرا عما هو مبين يجب أن يتحقق هذان الشرطان معا وهذا لا يحدث غالبا فى العمل — لأن العوائق والمقاومة يوجدان دائما تقريبا ، وهما يحدان من أثر عملية الانتشار ويخففان من قوة تأثيرها على نقل الضريبة . ولهذا إذا كان نقل عبء الضريبة يتبع فى بعض الأحوال طريقاً يختلف عما تحدده النظرية فلا يمكن مع ذلك فى غالبية الأحوال أن يحيد عنها كثيرا .

وهذه النظرية ولو أنها خطوة أولى إلا أنه يمكن اعتبارها على العموم دالة على الحقيقة دلالة كافية .

وهذه الاعتبارات المتعلقة بحالة الضرائب الخاصة أى بالضرائب التى تنتقل طبقاً للنظرية ، تساعد أيضا فى توضيح حالة الضرائب على مجموع الدخل أو على رأس المال والضرائب العامة على الأرباح ، أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً لهذه النظرية . فهذه الضرائب ببقائها على عاتق المكلفين الذين يدفعونها تضطرهم إلى تعديل استهلاكاتهم وادخارهم ، فينقص استهلاك وادخار الأفراد، ويزيد استهلاك الدولة . وفى هذه الحالة أيضا تتغير اتجاهات الاستهلاك وكذلك اتجاهات الانتاج والأثمان للسلع المختلفة . ولهذا فان هذه الضرائب إذا لم تنتقل فى البداية بالمعنى السابق، لا تلبث أن تحدث فى النهاية اضطرابات أخرى تغير حالة التوازن الاقتصادى الموجود وقت فرضها . وفى حالة الضرائب العامة على الأرباح قد يكون الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة مساويا كان لما عليه قبل فرض الضريبة أو أقل منه أو أكثر .

ففى الحالتين الأوليين لا تنتقل الضريبة وتكون نظرية نقل عبء الضريبة التى تقول بأن الضريبة العامة غير قابلة للنقل منطبقة تماما ، أما فى الحالة الأخيرة (حيث يصبح الثمن أكثر بعد فرض الضريبة منه قبلها) فتنتقل بطريق غير مباشر ولا تكون النظرية منطبقة .

الخلاصة :

٢٩٦— أن توزيع عبء الضريبة فى العمل يتبع القواعد الآتية :

(١) إن فرض ضريبة جديدة يحدث عادة اضطرابات اقتصادية عديدة منها نقل عبء الضريبة واستهلاكها وهما يمثلان مظهرين خاصين .

(٢) فى الأحوال التى يحدث فيها النقل والاستهلاك منفردين وينتهيان من نفسهما فانهما يتبعان الطرق التى ترسمها النظريات السابق بيانها .

(٣) ولكن فى الواقع يصاحب النقل والاستهلاك انتشار الضريبة كما يصاحبها عدة تفاعلات فى اتجاهات مختلفة وبدرجات مختلفة .

(٤) وبتأثير هذه المجموعة من الاضطرابات والتفاعلات تحل محل حالة التوازن الاقتصادى ، التى كانت موجودة وقت فرض الضريبة ، حالة توازن جديدة تتميز بأثمان وانتاج واستهلاك السلع المختلفة ، تختلف عما كانت عليه قبل فرض الضريبة .

(٥) وفى نطاق هذا التوازن الاقتصادى الجديد ، يحدث نقل عبء الضريبة ويتحقق كلما صار الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة أعلى من ثمنها السابق .

(٦) وتبعا لتفاعل الاضطرابات المختلفة قد تتخذ عملية نقل الضريبة طرقا مختلفة عما ترسمه النظرية ، ولكن نظرا لمقاومة الوسط الاقتصادى يظل هذا التفاعل محدودا ، وتكون التغيرات التى تطرأ على عملية نقل الضريبة فى النهاية قليلة الأثر .

(٧) ويمكن القول بوجه عام إن انتقال الضريبة يميل إلى أن يتبع ما ترسمه النظرية ، كلما كثرت العوائق ومقاومات الوسط الاقتصادى وكلما قل مبلغ الضريبة .

(٨) إن الضرائب العامة والضرائب الشخصية على مجموع الدخل أو على رأس المال أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية تحدث أيضا اضطرابات فى التوازن الاقتصادي .

(٩) ينتج عن كل هذه الاضطرابات أن التوزيع الفعلى للعبء المالى ، سواء أكان عبء ضريبة واحدة أو عبء الضرائب كلها ، يختلف فى النهاية دائما عن التوزيع القانونى الذى تهدف اليه القوانين المالية .

المبحث الثالث

القواعد الادارية للضريبة

٢٩٧ — تتعلق القواعد الادارية للضريبة بتسوية الضريبة ، وتحصيلها ، وطرق الطعن فيها . وقد جمع آدم سميث فى مؤلفه المعروف (ثروة الأمم) القواعد الادارية للضريبة ضمن قواعده الأربعة المشهورة وهى :

(١) قاعدة العـدالة (Justice)

وتتلخص فى أنه يجب على كل فرد من رعايا الدولة أن يساهم فى نفقات الحكومة بحسب مقدرته أى بنسبة ما يصيب من دخل يتمتع به فى حماية الدولة.

(٢) قاعدة اليقين (Certitude—certainty)

تتلخص فى أن الضريبة التى يلزم بها كل فرد يجب أن تكون محددة واضحة للممول ولأى شخص آخر . من حيث المبلغ المطلوب دفعه ، وميعاد الدفع ، وكيفيته .

(٣) قاعدة الملائمة (Commodité—convenience)
ويقصد بها أن يكون تحصيل الضريبة فى الوقت وبالطريقة الأكثر ملائمة للمكلف.

(٤) قاعدة الاقتصاد (Economie—economy)

تتلخص فى أن تكون نفقات تحصيل الضريبة أقل ما يمكن .

والقاعدة الأولى من هذه القواعد الأربعة تدخل ضمن القواعد القانونية للضريبة ، أما القواعد الباقية فتلخص القواعد الادارية للضريبة .

فالقاعدة الثانية تنص على أن تكون الضريبة محددة ومعلومة من حيث الشخص

الخاضع لها، وموضوعها ، وسعرها ، ووقت ومكان وكيفية دفعها ، واجراءات التنفيذ الجبرى . ويقتضى ذلك :

١ — أن تكون النصوص التشريعية المقررة للضريبة ، والأوامر الادارية المطبقة والمفسرة لها ، واضحة لا غموض فيها وفى متناول فهم الجمهور ، بحيث يعرف المكلف بسهولة مدى التزامه حتى يستطيع التظلل منه عند اللزوم .

٢ — أن يكون نظام الضرائب على شيء من الاستقرار فيقلل من تعديله ما أمكن ، لأن استقرار الضريبة يقلل من الشعور بعبئها .

المطلب الاول

تسوية الضريبة

٢٩٨— يقصد بتسوية الضريبة (١) تحديد المبلغ الذى يجب أن يدفعه الممول . وتتم تسوية الضريبة على مرحلتين :

المرحلة الأولى : تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة .

المرحلة الثانية : تحديد دين الضريبة .

المرحلة الأولى

تقدير القيمة الخاضعة للضريبة

٢٩٩— يتم تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة إما بواسطة الادارة ، أو باقرار من الممول ، أو بالتبليغ من الغير .

§ ١ - التقدير بواسطة الادارة

فى هذه الحالة تتولى الادارة بنفسها تقدير القيمة الخاضعة للضريبة ، ويتم

---

(١) تسوية الضريبة : Liquidation de l'impôt.

ذلك إما بطريقة المظاهر الخارجية ، أو بطريقة التقدير الجزافى ، أو بطريقة التقدير المباشر .

١ - طريقة المظاهر الخارجية : (١)

٣٠٠ — فى هذه الطريقة تعتمد الادارة فى تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون ، وهذه المظاهر خارجة فى الغالب عن موضوع الضريبة ، مثال ذلك : اتخاذ القيمة الايجارية للمكان أو الأمكنة التى تشغلها المهنة ، والقيمة الايجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة أساسا للضريبة على أرباح المهن الحرة ، وهى الطريقة التى كانت مستعملة فى مصر حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ .

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والملاءمة والاقتصاد بالنسبة للادارة ، وعدم التدخل فى شئون المكلف .

ويؤخذ عليها :

(١) أن المظاهر الخارجية لا تدل بالضبط على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

(٢) أن الممول يستطيع أن يتهرب من تحمل جزء من الضريبة دون أن يقع تحت طائلة القانون بأن يقلل من المظاهر الخارجية لغناه ، كأن يسكن فى مسكن منخفض الايجار ، فى حالة تقدير ربح المهنة على أساس القيمة الايجارية للمسكن مثلا .

---

(١) طريقة المظاهر الخارجية :
Système de signes extérieures ou Système indiciare.

(٣) يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تصلح فى جميع الأحوال فقد لا يكون لبعض المواد الخاضعة للضريبة مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور ، وفوائد الديون والودائع والتأمينـــــات ، ولذلك فهى لا تصلح لكل أنواع الضرائب واستعمالها فى العصر الحديث قليل .

ب- طريقة التقدير بالجزاف :[١]

٣٠١ - هذه الطريقة وسط بين طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية ، وطريقة التقدير المباشر ، وهى تقوم على أساس تقريبى يستند إلى قرائن قانونية . والفرق بينها وبين طريقة المظاهر الخارجية أن الضريبة فى حالة التقدير بالجزاف تقع على الدخل نفسه مقيسا بالمظاهر الخارجية (القيمة الايجارية مثلا) أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فالضريبة تقع على المظاهر نفسها ، ويترتب على هذا الفرق أن المشرع فى حالة التقدير بالجزاف يعطى عادة للممول الحق فى أن يثبت أن ايراده أقل مما يفترضـــــه القانون ، أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فليس له هذا الحـــــق .

وأكثر ما تستعمل هذه الطريقة فى فرض الضريبة على أرباح الاستغلال الزراعى ، لأن معظم المزارعين ليست لديهم حسابات منتظمة ولذا يفترض القانون أن الربح الزراعى يساوى القيمة الايجارية مثلا أو ضعفها أو ثلاثة أمثـــــالها .

ويعيب هذه الطريقة أنها تقوم على مجرد الظن لا على حقيقة المادة الخاضعة للضـــريبـــة .

---

(١) طريقة التقدير بالجزاف : Procédé forfaitaire

حـ- طريقة التقدير المباشر [1]

٣٠٢ — فى هـذه الطريقـة تقوم الادارة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة دون أن تتقيد بقرائن يعينها القانون ، فلها أن تلجأ إلى المعاينة والتحرى وجمع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة .

وتمتاز هذه الطريقة : بأنها أكثر دلالة من الطريقتين السابقتين على مقدار القيمة الخاضعة للضريبة ، وانه يمكن بواسطتها تقدير كل أنواع الدخول ، ولذلك فهى أكثر عدالة للممول ، وأغزر إنتاجا للخزانة العـامة .

ويؤخذ عليها أنها أقل ملاءمة من الطريقة الأولى، وأكثر تدخلا فى شئون المكلف ومضايقة له .

ويلتجأ إلى التقدير المباشر فى الأحوال التى يسهل فيها نسبيا تقدير القيمة الخاضعة للضريبة كما فى حالة الضرائب على إيرادات الثروة العقارية، كالضريبة على الأراضى الزراعية أو على العقارات المبنية .

ولا يلتجأ إليه فى الأحوال الأخرى إلا إذا امتنع الممول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته ، فتقوم الادارة حينئذ بالتقدير بنفسها كما فى حالة الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وطريقة التقدير المباشر أكثر الطرق استعمالا فى النظم المالية الحديثة ، وهى متبعة فى مصر بالنسبة لضريبة الأطيان وضريبة المبانى على أساس القيمة الايجارية، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية، وأرباح المهن الحرة،

---

(١) طريقة التقدير المباشر : Méthode de la constatation directe

والضريبة العامة على الايراد عند امتناع الممول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته .

§ ٢ - إقرار الممول

٣٠٣ — إقرار الممول هو الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة الخاضعة للضريبة ، لأن الممول هو خير من يعينها ، على أنه يخشى ألا يقرر الحقيقة ، نظرا لمصلحته الظاهرة فى تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ولذا يخضع القانون دائما هذا الاقرار لرقابة الادارة ، ويعطيها حق مراجعة الممول فيه ، وتعديله إذا لزم الأمر ، بل ويعطيها الحق أيضا فى طلب توقيع عقوبات رادعة على الممول الذى يحاول تقديم معلومات غير صحيحة فى إقراره بقصد التهرب من دفع الضريبة .

وإقرار الممول هو الطريقة العادية التى تتبعها معظم الدول الحديثة بالنسبة لغالبية الضرائب ، وهى مستعملة فى مصر بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الايراد ، ورسم الايلولة على التركات والضريبة على التركات ، وفى تحديد الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل .

§ ٣ - التبليغ من الغير

٣٠٤ — قد يلزم القانون الشخص المدين بقيمة المادة الخاضعة للضريبة بتقديم إقرار عنها ، تجبى الضريبة على أساسه ، كالزام صاحب العمل بتقديم إقرار عن أجور عماله ، وهذا الاقرار يخضع أيضا لرقابة الادارة ومراجعتها مخافة أن يتفق المدين مع الدائن على التهرب من الضريبة .

وقد يكتفى بالاقرار الذى يقدمه المدين ، أو يلزم الدائن بتقديم اقرار آخر ، وقد يتولى الممول دفع الضريبة أو يدفعها المدين عنه ويحاسبه عليها ، وهذه الطريقة الأخيرة تسمى « الجباية من المصدر » أو « الحجز عند المنبع (١) » .

وميزتها : بالنسبة للخزانة العامة أنها تقلل من فرص التهرب والغش المالى ، إذ لامصلحة للغير فى إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة . وتعريض نفسه للعقوبات التى ينص عليها القانون ، بل لعل له ، على العكس مصلحة فى بيان هذه المادة وإلا دفع هو عنها الضريبة لأنها تعد من التكاليف بالنسبة إليه .

أما ميزتها بالنسبة للممول فهى أنها تمنع عنه التحريات والتدخل فى شئونه ، يضاف إلى ذلك أنها تقلل من شعوره بعبء الضريبة ، لأنها تستقطع من الدخل قبل أن يصل إلى يده . غير أنها لا تصلح للتطبيق على جميع الضرائب .

وطريقة الجباية من المصدر والتبليغ بواسطة الغير مطبقة فى مصر بالنسبة إلى الضريبة على إيراد القيم المنقولة ، وبعض حالات الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، والضريبة على المرتبات والأجور .

المرحلة الثانية
تحديد دين الضريبة

إذا تم تقدير المادة الخاضعة للضريبة تبدأ المرحلة الثانية وهى : تحديد دين الضريبة ، ويمكن الوصول إلى ذلك باحدى طريقتين :

---

(١) الحجز عند المنبع : Stoppage à la source بالفرنسية و Deduction of tax at the source بالانجليزية .

الأولى : طريقة التوزيع ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة توزيعية (١) .

الثانية : طريقة التحديد أو القياس، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة تحديدية أو قياسية (٢) .

٣٠٥ — فطريقة التوزيع تتلخص فى أن القانون يعين المبلغ الذى يجب تحصيله من جميع المكلفين ، ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الأقسام الادارية، للدولة ، فيعين لكل محافظة نصيب ، وتوزع كل محافظة نصيبها على المراكز التابعة لها ، ثم يوزع كل مركز نصيبه على المكلفين التابعين له حسب مقدرتهم التكليفية .

أما طريقة **التحرير** فتتخلص فى أن المشرع يحدد سعر الضريبة ، أى النسبة المئوية التى يجب أن يؤديها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة ، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلتها .

٣٠٦ — وتمتاز طريقة التوزيع : ببساطتها، وثبات الحصيلة ، واشتراك الممولين فى التوزيع ، ومنع التهرب أو الغش من أن يؤدى إلى قلة الحصيلة ، لأنه إنه إذا تهرب أحد الممولين حمل العبء غيره .

ويعاب عليها : عدم التناسب مع مقدرة الممولين ، وعدم المرونة فلاتزيد حصيلتها فى أوقات الرواج ولا يخف عبوءها فى فترات الكساد ، وأنها قد

---

(١) ضريبة توزيعية : Impôt de répartition

(٢) ضريبة تحديدية : Impôt de quotité

تؤدي إلى ظلم بعض الممولين ، إذ قد يتهرب من دفعها بعض ذوى النفوذ ويلقون بالعبء على غيرهم (١) .

وتمتاز طريقة التحرير : بمرونتها وبأنها تقضى على كل غبن مالى ، ولكنها تستلزم لتطبيقها نظاما فنيا دقيقاً لحصر القيم الخاضعة لها .

ويعاب عليها : أنه يسهل معها التهرب من الضريبة أكثر من طريقة التوزيع ، وأن المبلغ الذي يفلح المكلف فى التهرب من دفعه يضيع على الخزانه العامة ، على العكس من الطريقة الأولى ، لأن ما يفلح بعض المكلفين فى عدم دفعه يدفعه الآخرون فلا يضيع على الخزانة العامة شيء ، كما سبق القول .

وقد كانت طريقة التوزيع هى المتبعة فى تحصيل الضرائب فى الأزمنة القديمة لبساطتها ، ولكن عدل عنها فى الوقت الحاضر .

ومثال ضريبة التوزيع فى مصر ضريبة الخفر منذ تقريرها فى سنة ١٨٨٤ إلى أن حولت فى سنة ١٩٣١ إلى ضريبة تحديدية فى المدن المفروضة فيها الضريبة على العقارات المبنية (عوائد الأملاك المبنية) بنسبة ٢٠٪ من تلك الضريبة .

كذلك كان كثير من الضرائب قبل إتمام الاصلاح المالى ضرائب توزيع (٢) .

---

(١) ذكر Allix أنه عند ما كانت الضريبة العقارية تحدد فى فرنسا بطريقة التوزيع كان متوسط سعرها أثناء المدة من سنة ١٨٨١ حتى سنة ١٨٨٩ : ٠٧ و٣٪ على أن ممولى بعض المراكز كانوا يدفعونها بسعر ١٥ ر. ٪ بينما كان ممولو بعض المراكز الأخرى يدفعونها بسعر ٢١ ر٤٢ ٪ .

(١) فيما يتعلق باصلاح نظام الضرائب المصرى أنظر كتاب المؤلف « الوسيط فى تشريع الضرائب » ص ١٥ وما بعدها .

المطلب الثانى

تحصيـــل الضريبـــة (١)

٣٠٧ – تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد إخطار الممول بالمبلغ الذى يجب دفعه . وتنص القاعدة الثالثة من قواعد آدم سميث ، كما رأينا ، على أن الضريبة يجب أن تجبى بالكيفية وفى الأوقات **الأكثر ملاءمة للمكلف** ، ويقصد بذلك تيسير الدفع على المكلف ، بأن تكون المواعيد التى تحدد للتحصيل وطريقة التحصيل ملائمة للممول ، كأن يطالب بالدفع فى الأوقات التى يرجح أن تكون لديه فيها أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح آجالا للتسديد ، وألا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحـــــدة .

٣٠٨ – وتنص القاعـــدة الأخيرة على **الاقتصاد فى مصاريف الجباية** فهى فى صالح الممول ، لأنه هو الذى سيتحمل تلك المصاريف فى النهاية ، كما أنها فى صالح الخزانة ، لأن المغالاة فى نفقات الجباية تؤدى فى نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

٣٠٩ – وتحصيل الضريبة إما أن يكون مباشرا أى بواسطـة موظفى الدولة ، أو بطريق **الالتزام** بأن يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة فى منطقة معينة مقدما كل سنة ، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين ، وعلى أن تساعده السلطات الادارية فى التحصيل ، والطريقة الأولى أفضـــل بالنسبة للممول وللخزانة ، أما الطريقة الثانية فكانت مستعملة قديما ، ويعيبها أنها تعطى للملتزم سلطات واسعة كثيرا ما يسىء استعمالها . ويرهق الممولين

---

(١) تحصيل الضريبة : Recouvrement de l'impôt

وبخاصة ضعافهم . هذا إلى أنه يكون له إدارة ضخمة لا تلبث أن تصبح دولة داخل الدولة، ويمكنه مركزه كمحتكر من أن يملى شروطه على الحكومة .

٣١٠ — وتتولى جباية الضرائب فى مصر بالطريق المباشر ثلاث مصالح حكومية تتبع وزارة الخزانة ، وهى : مصلحة الضرائب ، ومصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الجمارك .

أما **مصلحة الضرائب** فتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضرائب على كسب العمل ، ورسم الأيلولة على التركات ، وضريبة التركات، ورسم الدمغة ، والضريبة العامة على الايراد .

وتقوم **مصلحة الأموال المقررة** بتحصيل ضريبة الأطيان، والضريبة على العقارات المبنية ، وضريبة الخفر ، وضريبة الملاهى ، وتقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة ، أو لمجالس المحافظات ، أو لبعض الهيئات الأخرى كبنك التسليف الزراعى والتعاونى ، وبنك الائتمان العقارى .

وتتولى **مصلحة الجمارك** تحصيل الضرائب الجمركية وما يتبعها من الرسوم وضرائب الانتاج .

مواعيد التحصيل :

٣١١ — تختلف مواعيد التحصيل فى مصر باختلاف الضرائب .

فضريبة الأطيان تحصل على قسطين : القسط الشتوى ، ويتراوح بين ربع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى مايو أو يونيه بمناسبة محصول القمح ، والقسط الصيفى ، ويتراوح بين ثلاثة أرباع الضريبة السنوية وثلثيها ، ويدفع فى سبتمبر أو أكتوبر بمناسبة محصول القطن .

وتحصل الضريبة على العقارات المبنية مقدماً على قسطين متساويين خلال الخمسة عشر يوما الأولى من شهرى يناير ويوليه من كل سنة .

وتستحق الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى نفس المواعيد المقررة لسداد الايرادات التى تسرى عليها الضريبة .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فسنوية ، وتدفع مرة واحدة فى الميعاد المحدد لتقديم الاقرار (ثلاثة شهور من انتهاء سنة الممول المالية) ، ويجوز تقسيطها بشروط معينة .

والضريبة على المرتبات والأجور شهرية .

وتؤدى الضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الايراد خلال الثلاثة شهور الأولى من السنة الميلادية عن إيرادات السنة السابقة.

ويدفع رسم الأيلولة على التركات ، والضريبة على التركات مرة واحدة ويجوز تقسيطهما فى أحوال خاصة على مدة لا تزيد على عشر سنوات ، وذلك بشروط خاصة بينها القانون .

أشكال الوفاء :

٣١٢ — دين الضريبة واجب الأداء فى مقر الجهة الحكومية المختصة بتحصيل الضريبة دون حاجة إلى مطالبة الممول بادائها فى مقره (١) ، ويتم دفع الضريبة بعدة طرق أهمها :

---

(١) يعبرون عن ذلك فى فرنسا بقولهم : l'imôpt est portable et non querable « دين الضريبة مجلوب غير مطلوب » .

ولا يمنع ذلك الادارة من أن تسعى هى إلى المكلف لمطالبته بأداء الضريبة تيسيرا عليه ، وتحريا لسرعة التحصيل ، ولكنه إجراء تقوم به من تلقاء نفسها دون أن يلزمها به القانون .

(١) – الوفاء المباشر ، بأن يورد الممول بنفسه ، أو من يمثله قانونا ، مبلغ الضريبة إلى جهة التحصيل المختصة .

(٢) – الوفاء غير المباشر ، بأن يقوم بتوريد الضريبة إلى الجهة المختصة شخص آخر غير الممول ، ويحدث ذلك بالنسبة للضرائب التى تجبى من المصدر كأن تورد الشركة المساهمة الضريبة على إيراد القيم المنقولة المستحقة على توزيعاتها ، وكأن يقوم صاحب العمل بتوريد الضريبة على المرتبات والأجور المستحقة على موظفيه وعماله .

(٣) – الدمغة ، وذلك بلصق طوابع دمغة على العقود والمحررات والمطبوعات والسجلات ، أو باستعمال أوراق مدموغة ، أو بختم الأوراق بالدمغة .

(٤) – التسجيل ، وذلك بتسجيل الأعمال القانونية الخاضعة للضريبة ، أو تقييدها فى السجلات العامة فتدفع الضريبة بمناسبة ذلك .

(٥) – الاحتكارات المالية ، بأن تضيف الدولة مبلغ الضريبة إلى ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة والتى تحتكر إنتاجها أو بيعها .

ضمانات التحصيل:

٣١٣ – تتمتع الهيئات العامة بامتيازات وضمانات للتحصيل أهمها :

(١) – إجراءات سريعة لتحصيل الضرائب ، كجباية الضرائب بواسطة أوراد ، دون انتظار صدور حكم بذلك من القاضى .

(٢) – إذا تأخر الممول فى السداد تتخذ ضده إجراءات الحجز الادارى والبيع الجبرى (طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز

الادارى ، المعـــدل بالقرارين بقانونين رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨ ورقم ١٨١ لسنة ١٩٥٩ ، وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بتنفيذ أحكامه ، المعدل بقرار وزير الخزانة رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٦٠) .

(٣) — تتمتع الخزانة العامة بحق امتياز من الدرجة الأولى (المادة ١١٣٩ من القانون المدنى) (١) .

(٤) — لا يترتب على تقديم معارضة فى قيمة الضريبة وقف دفعها . إذ القاعدة فى الضرائب ، « الدفع ثم الاسترداد » (So've et repete) .

المقاصة فى دين الضريبة :

٣١٤— لا ينقضى دين الضريبة بالمقاصة مع دين حكومى آخر ألا بنص صريح يجيزه ، لأن مصلحة الدولة المالية تستلزم تحصيل الضرائب بانتظام ، وفقاً لتقديرات الميزانية ، ولأن قواعد المحاسبة العامة تتعارض مع تسوية الدين بطريق المقاصة ، يضاف إلى ذلك أن الديون الحكومية تدفع بعد إجراءات طويلة معقدة ، إذ يجب أولا أن يسوى الدين ، أي يحدد مبلغه ، ثم يصدر الأمر بدفعه ، ثم يدفع فعلا من موظف آخـــر غير من أمر بالدفع ، على ما سنوضحه عند الكلام على تنفيذ الميزانية ،أما دين الضريبة فتنبغى جبايته بسرعة ، لمواجهة النفقات العامة . كما أنه لا يكفى لامكان المقاصـــة أن يكون الدينان من نوع واحد ، بل يجب أن يكونا أيضا من قوة واحدة ، فاذا كان أحدهما قابلا

---

(١) تنص المادة ١١٣٩ من القانون المدنى على أن « ١ — المبالغ المستحقة للخزانة العامة من ضرائب ورسوم وحقوق أخرى من أى نوع كان يكون لها امتياز بالشروط المقررة فى القوانين والأوامر الصادرة فى هذا الشأن .

« ٢ — وتستوفى هذه المبالغ من ثمن الأموال المثقلة بهذا الامتياز فى أية يد كانت قبل أى حق آخر ، ولو كان ممتازا أو مضمونا برهن رسمى عدا المصروفات القضائية » .

للحجز كدين الضريبة فانه لا يقاص فى دين غير قابل للحجز كالدين المطلوب من الحكومة (المادة ٣٦٤ (ج) من القانون المدنى) (١) .

ولا يرى البعض ما يمنع من المقاصة فى دين الضريبة ، ولا فى قواعد المحاسبة العامة ما يحول دون إجرائها ، هذا إلى أن تلك القواعد لا تتبع فى جميع الأحوال ، فالدين المستحق على الخزانة مثلا يمكن أن ينقضى بواسطة اتحاد الذمة ، كما لو آلت بعض سندات الدين العام إلى الدولة عن طريق الشراء أو غيره ، إذ ينقضى دينها حيث تجتمع لها صفتا الدائن والمدين ، دون حاجة إلى تسوية للدين ، فأمر بدفعه ، ثم دفع فعــــلى له ، مما تقضى به قواعد المحاسبة العامة لانقضاء الديون التى على الدولة .

هذا من ناحية الفقه ، أما القضاء فان مجلس الدولة الفرنسى لا يسلم بجواز المقاصة فى دين الضريبة ، بينما يجيزها القضاء فى مصر ضمنا ، كذلك أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة فى مصر مجتمعاً بجواز المقاصة فى دين الضرائب ، سواء أكانت من نوع واحد أو من أنواع مختلفة ، وسواء أكانت عن نفس السنة أو عن أية سنة تالية لها أو سابقة عليها ، طالما توافرت شروط المقاصة (٢) .

وقد أخذت مصلحة الضرائب فى مصر برأى مجلس الدوله ، وأجازت

---

(١) تنص المادة ٣٦٤ من القانون المدنى المصرى على أنه : « تقع المقاصة فى الديون أيا كان مصدرها وذلك فيما عدا الأحوال الآتية :

(ا) — إذا كان أحد الدينين شيئا نزع دون حق من يد مالكه وكان مطلوبا رده .

(ب) — إذا كان أحد الدينين شيئا مودعا أو معارا عارية استعمال وكان مطلوبا رده .

(ج) — إذا كان أحد الدينين حقاً غير قابل للحجز .

(٢) فتوى مجلس الدولة — قسم الرأى مجتمعا بجلسته المنعقدة فى ٢ يناير سنة ١٩٥٢ رقم ٣١/١/٣٧ — ٦٦ .

المقاصة فى ديون الضرائب على أن يطلبها صراحة صاحب المصلحة فيها (١).

المطلب الثالث

طـــرق الطعـــــن

٣١٥ – يعطى المشرع للممول الحق فى أن يطعن فى دين الضريبة ،أو فى التقديرات الخاصة به ، وينص القانون المنظم لكل ضريبة على طريقة الطعن والجهة المختصة بنظره .

والفصل فى منازعات الضرائب والرسوم فى مصر من اختصاص القضاء العــادى بوجه عام ، على أنه لما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة نص فيه (م ٨ – سابعا) على أن يكون الفصل فى تلك المنازعات من اختصاص القضاء الادارى وحده ، وهو الجهة الطبيعية باعتبــار أن الروابط التى تنشأ بين الممول والادارة ذات طبيعة إدارية ، على أن هـــذا الاختصاص لم ينفذ انتظارا لتنظيمه وتنظيم إجراءاته فى القانون الذى يصدر بتنظيم الاجراءات أمام مجلس الدولة (م ٧٣ فقرة ٢ من القانون المذكور) .

كذلك نص القرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظـيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة (وهوالذى حل محل القانون رقم١٦٥ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره) فى الفقـــرة ٣ من المادة الثانية منه ، على أنه بالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة . . . . وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائى متضمنا تنظيم هذه المنازعات .

---

(١) مصلحة الضرائب : تعليمات عامة رقم ١ لسنة ١٩٥٦ فى شأن اجراء المقاصة فى ديون الضرائب .

الفصل الرابع

نظام الضرائب

٣١٦ — نظام الضرائب فى دولة ما هو مجموع الضرائب السارية فى تلك الدولة فى وقت معين ، ولكى يكون هناك نظام حقيقى للضرائب يجب أن تكون الضرائب منسقة تنسيقاً منطقيا بحيث يكمل بعضها بعضا ، فلا يكون هناك ازدواج أو مجال للتهرب ، وبحيث يكون عبؤها موزعا على المكلفين توزيعا عادلا على قدر المستطاع .

وتلجأ الدولة عادة كلما احتاجت إلى الأموال إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة سعر الضرائب الموجودة ، دون أن تراعى المحافظة على التناسق الموجود بين الضرائب المختلفة ، وتكون النتيجة أن يفقد نظام الضرائب تناسقه بعد مرور فترة من الزمن ، ويصبح من الضرورى مراجعته وإعادة التناسق إليه ، مع مراعاة حاجة الخزانة ، وظروف الممولين ، ومن هنا كانت الاصلاحات المالية الشاملة التى تقوم بها الدول من وقت لآخر ، لجعل نظام ضرائبها متمشيا مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة ، ومع الحاجات المتزايدة للخزانة العامة ، ولكى تعيد إليه التناسق الذى سبق أن فقده بفعل التعديلات المتوالية .

٣١٧ — ويختلف نظام الضرائب فى عصر عنه فى عصر آخر ، باختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحاجات المالية للدولة .

ففى المجتمعات البدائية ، حيث كانت الثروة مكونة تقريبا من الأراضى وحيث كانت حاجات الدولة قليلة ، ولم يكن للنقود فى نظامها الاقتصادى

دور ظاهـــر ، كانت الضرائب السائدة ، هى الضرائب المباشرة على رأس المال وكانت تؤدى عينا ، ثم حلت محلها فى عصر تال الضرائب المباشرة على الناتج الاجمالى ، أو الدخل الاجمالى ، وكانت تؤدى عينا أيضا ، ثم الضرائب المباشرة على الناتج الصافى أو الدخل الصافى ، وكانت تؤدى عينا فى البداية ثم أصبحت تدفع نقدا بعد ذلك .

كذلك ظهرت فى نفس الوقت الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، وعلى انتقال الملكية ، وأخذت فى الازدياد بازدياد حاجة الخزانة العامة للأمـوال .

٣١٨ — وكان الانتقال من نظام الضرائب على الناتج الاجمالى إلى نظام الضرائب على الناتج الصافى تقدما كبيرا ، لأن النفقات التى يجب خصمها من الناتج الاجمالى للحصول على الناتج الصافى هى فى الحقيقة مكافآت لعناصر الانتاج ، وهذه النفقات تؤول إلى أفراد مختلفين كلما كان النظام الاقتصادى قائما على تقسيم العمل ، وتخضع هى أيضا للضرائب ، وبذلك حلت محل الضريبة الواحدة على الناتج الاجمالى — للأرض أولا ثم للصناعات بعد ذلك — ضرائب مختلفة على الأجزاء المختلفة التى ينقسم إليها الناتج الاجمالى ، أى على مختلف الدخول الصافية لعناصر الانتاج ، وهكذا كان الانتقال من الضريبة على الناتج الاجمالى إلى الضريبة على الناتج الصافى مؤديا إلى ظهور الضرائب على الدخول الصافية لمختلف عناصر الانتاج ، أى إلى نظام **الضرائب العينية** الذى كان سائدا فى البلاد المتمدنة طيلة جزء كبير من القرن التاسـع عشر ، والذى كانت الضرائب مفروضة فيه على كل من دخل الأراضى والمبـــانى ورؤوس الأموال المنقولة ، والصناعة والتجارة والعمل دون مراعاة للأشخاص ولا لمقدرتهم التكليفية .

٣١٩ ـ وقد كان هذا النظام كافيا عندما كان تركز الثروات محدودا ، والتقدم الاقتصادى بسيطا إذ كان الدخل الشخصى لكل فرد مكونا من نوع واحد من الدخول ، كما أنه لم تكن هناك فروق كبيرة بين ظروف الأفراد الاقتصادية ، ولذلك ، كان فرض ضريبة نسبية على أنواع الدخول الفرعية كافيا لكى تكون الضريبة مفروضة طبقاً للمقدرة التكليفية للممول على وجه التقريب ، ولم يشعر أحد بالحاجة إلى فرض أنواع أخرى من الضرائب .

فلما كثرت الفروق بين دخول مختلف الأفراد تبعا للتقدم الاقتصادى ولتركز الثروات ، أصبحت الضريبة النسبية لا تكفى لتوزيع أعباء الضريبة على الأفراد توزيعا يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، فاتجهت المالية العامة نحو نظام **الضرائب الشخصية** حيث تستكمل الضرائب النوعية على فروع الدخل بضريبة شخصية تصاعدية على الدخل الكلى ، وفى بعض الأحوال على رأس المال . وأخيرا حل محل هذا النظام فى كثير من الدول نظام يعتمد على ضريبة موحدة تحل محل الضرائب النوعية والضريبة العامة معا ، وتسرى الضريبة الموحدة على جميع ايرادات الممول دون تمييز لمصادرها أو لطبيعتها .

الدخل التكليفى :

٣٢٠ ـ الدخل التكليفى هو ذلك الجزء من الدخل الحقيقى أو من الدخول الحقيقية الذى تفرض عليه الضريبة وتقاس به .

وقد سايرت فكرة الدخل التكليفى تطور نظام الضرائب . فى نظام الضرائب على الناتج الصافى يتكون الدخل التكليفى من الناتج الاجمالى مطروحا منه نفقات انتاجه .

وفى نظام الضرائب الشخصية يتكون الدخل التكليفى من الدخل الاجمالى

مطروحا منه نفقات انتاجه ، وبعض مبالغ أخرى ، كمبلغ للأعباء العائلية وفوائد الديون ، لكى يصبح العبء التكليفى متمشيا على قدر المستطاع مع المقدرة التكليفية للممول .

ويعتبر الدخل التكليفى لأصحاب الدخل الأدنى صفرا ، لأن الدخل الأدنى يعفى من الضرائب فى العصر الحديث .

وفى كثير من الدول يكون الدخل التكليفى مساويا للدخل الحقيقى بعد خصم جزء منه مساو للحد الأدنى للدخل .

كذلك لا تعامل الدخول الفرعية التى يتألف منها الدخل الكلى للممول معاملة واحدة ، لأن طبيعة كل واحد منها تختلف عن طبيعة الآخر ، والذلك يميز بينها ، ويتوصل إلى هذا التمييز إما بتطبيق سعر مختلف للضريبة على كل واحد منها أو بتطبيق سعر واحد، وانما بعدخصم جزء من الدخل الفرعى يختلف باختلافه وفى هذه الحالة يقابل الدخل الحقيقى دخولا تكليفية مختلفة .

والدخل التكليفى فى نظام الضرائب الشخصية أقل بوجه عام من الدخل الحقيقى ، وفى بعض الأحوال يكون أقل منه كثيرا .

٣٢١ — وعلى الرغم من اتجاه المالية العامة الحديثة نحو نظام الضرائب الشخصية لا يزال كثير من البلاد محتفظا بالضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك — وهى كما هو واضح لا تتفق ونظام الضرائب الشخصية — إلى جانب الضرائب المباشرة ، لأن لكل من النوعين مزايا وعيوب ، ومزايا الواحدة تصلح من عيوب الأخرى ، كما سبق أن رأينا (١) .

وسنستعرض فيما يلى أنواع الضرائب المباشرة، ثم الضرائب غير المباشرة فى ايجاز .

---

(١) راجع ص ١٩٦ وما بعدها فيما سبق .

المبحث الاول

الضرائب المباشرة

تفرض الضرائب المباشرة إما على الدخل ، أو على رأس المال ، أو على الزيادة التى تحصل فى قيمة كل منهما .

ولذلك يمكن تقسيم الضرائب المباشرة إلى :

(ا) ضرائب على الدخل .

(ب) ضرائب على رأس المالى .

(حـ) ضرائب على زيادة قيمة الدخل أورأس المال .

المطلب الأول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل وخصائصه:

٣٢٢ — لم تضع التشريعات تعريفا جامعا للدخل ، على الرغم من أنه أساس النظم الحديثة فى الضرائب . ويمكن القول بأن الدخل من الوجهة الفنية هو : « كل ثروة جديدة ، نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود ، يحصل عليها فرد أو جماعة ، أثناء فترة زمنية معينة بشكل دورى ، ويمكن استهلاكها دون مساس بمصدر الدخل » .

يتضح من هذا التعريف أن الدخل يتميز بالخصائص الآتية : —

(١) — أنه ثروة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود .

فسكن المالك فى منزله يعد دخلا لأنه يمكن تقـــويمه بالنقود ، بتحديد

القيمة الايجارية للمنزل ، أما الخدمات التى تؤديها الزوجة فى إدارة المنزل فلا تعد دخلا ، كذلك تمتع المالك بمجموعة من الصور الفنية لا يعد دخلا .

(٢) — أنه ثروة جديدة .

أى لم تكن موجودة من قبل فى صورة أخرى ، فالمبلغ الناتج عن بيع عقار أو منقول ليس دخلا ، لأنه ليس ثروة جديدة .

(٣) — أن الانسان يحصل عليه أثناء فترة زمنية معينة .

فكرة المدة ضرورية لفكرة الدخل وهذه المدة قد تطول أو تقصر ، ولكنها عادة سنة ما لم ينص على خلاف ذلك . ومبدأ السنة يختلف باختلاف الأحوال ، وقد يتفق مع مبدأ السنة الميلادية ، وهو أول يناير وقد يكون أول السنة المالية للدولة أو أى تاريخ آخر .

(٤) — أنه ثروة دورية .

أى محتملة العودة والتكرار بانتظام ، كايجار المنزل ، وايجار الأراضى الزراعية ، وأرباح الأسهم ، وفوائد السندات ، ومرتب الموظف ، وأجر العامل ، والمعاش .

وبناء على هذه الصفة لا تعتبر دخلا الأرباح العارضة التى يحققها شخص من مضاربة عرضية فى البورصة ، كما لا تعتبر دخلا الزيادة فى قيمة رأس المـــال التى يحصل عليها شخص من بيع عقار له . وذلك على العكس من الأرباح التى يحصل عليها المحترفون من المضاربين وتجار العقارات ، لانتفاء صفة الدورية فى الحالة الأولى ووجودها فى الحالة الثانية .

على أن بعض الكتاب يميل إلى اعتبار جميع الأرباح سواء أكانت عارضة أم غير عارضة ، دخلا يخضع للضريبة ، ومن هؤلاء العالم الأمريكى سيلجمان.

(٥) — أنه قابل للاستهلاك دون مساس بمصدره (الدخل) .

يقتضى هذا الشرط أن يكون مصدر الدخل قابلا للبقاء ، ومصدر الدخل قد يكون — كما رأينا — رأس المال أو العمل أو رأس المال والعمل معاً .

وليس معنى بقاء المصدر أن يكون دائما لا يفنى ، فقد يقل الدخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو احتراق المنزل مثلا .

ويترتب على الاحتفاظ بمصدر الدخل ضرورة صيانته ، وضمان دوامه واستغلاله استغلالا ملائما حتى يظل الانتاج دوريا ، لذلك يجب أن يستنزل من الدخل الاجمالى ، قبل سريان الضريبة عليه المبالغ الآتية :

(ا) نفقات انتاجه . و (ب) تكاليف صيانة مصدره . و (حـ) مبلغ آخر يسمح تجمعه سنة بعد أخرى بالاستعاضة عما يتلف من مصدر الدخل بغيره ، وهو ما يعرف « بقسط الاستهلاك » . وهو ضروري لكل مصادر الدخل من رأس مال أو عمل ، ويختلف باختلاف نوع المصـــدر ، ومايتبقى وهو ما يطلق عليه **الدخل الصافى** ، هوالذى يفرض عليه الضريبة فى الأصل ، أى أن الضريبـــة تفرض على الجـــزء من الدخل الذى يخصص للاستهلاك وللادخار .

٣٢٣ — ذلك هوالدخل بالمعنى الفنى ، وهو قد لايطابق الدخل التكليفى (١) ، ذلك أن المشرع لا يلتزم دائما المعنى الفنى للدخل ، بل يتوسع فيه أحيانا لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويضيق منه أحيانا أخرى لتحقيق بعض الأهداف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فيجعله يشمل فى الحالة الأولى مبالغ لا تعد دخلا من الوجهة الفنية ، كبعض الايرادات العارضة ، أو الزيادة فى قيمة رأس

---

(١) راجع الفقرة ٣٢ ، ص ٢٩٨ فيما سبق .

المال ، ولا يدخل فى الحالة الثانية مبالغ لا شك فى أنها جزء من الدخل ، كما يفعل عندما يريد اعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، أو إعفاء فوائد السنــــدات الحكومية من الضرائب .

٣٢٤ — ويجب أن نفرق بين تكاليف الحصول على الدخل واستعمالات الدخل ، فتكاليف الحصـول على الدخل هى المبـالغ التى لابد من انفاقها للحصول على الدخل فهى الوسيلة إلى الدخل . أما استعمال الدخل فهو الانتفاع به ، إما عن طريق استهلاكه أو استثماره فهو الغاية من الدخل ، والقاعدة أن استعمالات الدخل تسرى عليها الضريبة بخلاف تكاليف الحصول عليه ، إذ يجب خصمها من الدخل قبل سريان الضريبة عليه . فاذا أمن تاجـر على حياته وأمن على محل تجارته ضد الحريق فأن قسط التأمين ضد الحريق يعتبر تكليفاً على الدخل لا تسرى عليه الضريبة على الأرباح التجارية ، بخلاف قسط التأمين على حياته فيعتبر استعمالا للدخل وتسرى عليه الضريبة المذكورة (١) . وإذا كان لطبيب سيارة يستعملها فى زيادة مرضاه وفى نزهته ، فان نفقاتها يكون بعضها من تكاليف الدخل ويجب خصمها منه والبعض الآخر من استعمالاته فلا يخصم .

٣٢٥ — ويلاحظ أن تعريف الدخل فى التشريع الضريبى (الدخـل التكليفى) ، لا ينطبق انطباقا تاما مع تعريف الدخل عند الاقتصاديين أو المشتغلين بالمحاسبة ، فهناك بعض عناصر قد تعتبر من الدخـل فى تشريع

---

(١) هذا ما لم يقرر المشرع عكس ذلك ، كما فعل مشرعنا بالقرار بقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٩ إذا أجاز خصم أقساط التأمين على حياة الممول لمصلحته أو لمصلحة زوجه وأولاده من وعاء الضريبة العامة على الايراد ، على ألا تتجاوز الأقساط ٥ ٪ من صافى الايراد الكلى السنوى أو مائتى جنيه أيهما أقـل .

الضرائب بينما لا تعد كذلك فى الاقتصاد أو المحاسبة ، كما أن تشريع الضرائب قد يسمح بأن تستقطع من الدخل بعض عناصر لا تسمح المحاسبة باستقطاعها منه ، كذلك قد تسمح المحاسبة باستقطاع عناصر لا يسمح تشريع الضرائب باستقطاعها (١) .

مصادر الدخل :

٣٢٦— أشرنا فيما سبق إلى أن الدخل يأتى إما من العمل أو من رأس المال أو منهما معاً ، وكل مكلف يستمد دخله إما من مصدر واحد أو من عدة مصادر ، فقد يمتلك أراض أو مبان أو أسهما أو سندات أو قد يباشر صناعة أو تجارة أو مهنة حرة أو وظيفة ، وكل مصدر من هذه المصادر يغل دخلا ، يطلق عليه **الدخل النوعى أو الفرعى** ، ويطلق على مجموع الدخول التى ترد للممول من المصادر المختلفة **الدخل الكلى** ، كما سبق .

§ ١ - أنواع الضريبة على الدخل

يمكن تناول الدخل بالضريبة بعدة طرق .

الضرائب العينية :

٣٢٧— فقد تفرض ضرائب عينية على بعض فروع الدخل ، لا علاقة لاحدها بالأخرى ، بل يكون لكل منها نظامها الخاص بها الذى قد يختلف عن نظام غيرها من الضرائب ، وهى تقع على ناتج المال الخاضع للضريبة ، وهذا النوع أول ما استعمل من ضرائب الدخل .

---

(١) الدخل فى علم المحاسبة هو الفرق بين الايرادات والمصروفات بعد استبعاد كافة الاحتياطيات لمقابلة الخسائر الفعلية والمحتملة .

الضريبة ذات الفروع :

٣٢٨ — وقد تفرض ضريبة ذات فروع (Impôt cédulaire) ، تحل محل كل الضرائب السابقة وهى ضريبة تحليلية ، تصيب مصادر دخل كل فرد ، وتنقسم إلى فروع بعدد مصادر الدخل ، من أراض زراعية ، ومبان ، وقيم منقولة ، وأرباح تجارية وصناعية . . . الخ .

وتفترق هذه الضريبة عن الضرائب العينية المختلفة السابقة ، فى أنها تقع على كل أجزاء الدخل المختلفة عند مصادرها لكى تلحق الدخل الكلى للفرد ، ونظامها واحد بالنسبة إلى كل فروع الدخل ، ولكنه لا يمنع من اختيار طريقة التقدير والجباية الأكثر ملاءمة لكل فرع ، ومن تنويع المعاملة المالية حسب مصدر الدخل : فيستعمل فيما يتعلق بطريقة التقدير اقرار الممول بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية ، والتبليغ من الغير بالنسبة لدخل العمل ، والتقدير المباشر بالنسبة لدخل العقارات . ويستعمل فيما يتعلق بالجباية ، طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة لدخل العمل ، والقيم المنقولة ، ويطبق فيما يتعلق بتنويع المعاملة سعر أقل بالنسبة للضريبة على دخل العمل .

وأول ما استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل فى انجلترا سنة ١٧٩٨ .

الضريبة العامة :

٣٢٩ — وقد تفرض ضريبة عامة على الدخل (Impôt global) ، وهى ضريبة شخصية تركيبية ، تقع على الدخل الكلى ، لا عند مصادره ، كالضريبة ذات الفروع ، ولكن عند مستقره وهو المكلف ، عندما تتجمع بين يديه الدخول المختلفة مكونة دخله الكلى . وتمتاز عن الضريبة ذات الفروع بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة منها ، لأنها تنظر إلى مركز الممول فى مجموعه ، وتسرى على الدخل الذى يتبقى له بعد خصم ما يكون قد دفعه من الضرائب الأخرى ، وفوائد الديون

التي قد تكون مستحقة عليه ، واعفاء حد أدنى للدخل ، وخصم مبلغ للأعباء العائلية ، ويكون سعرها تصاعديا . والصعوبة التي يمكن أن تلافيها بالنسبة لهذه الضريبة هي فى تقدير الدخل الخاضع لها ، وأقرب الطرق إلى المنطق هي أن يعهد بالتقدير إلى الممول نفسه ، بواسطة إقرار يقدمه إلى الادارة التي يكون لها الحق فى مناقشته فيه ، وتصحيحه إذا لزم الأمر ، غير أن هذه الطريقة يعيبها ما سبق أن أشرنا إليه من أنها أكثر تدخلا فى شئون المكلف ، لأن التحقق من صحة اقراره يستلزم فحص كل نواحي نشاطه ، وكل مصادر دخله ، أي مركزه الاقتصادى كله ، مما يقتضى نظاما إداريا فنيا دقيقا .

وأول من استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل بروسيا سنة ١٨٩١ .

الجمع بين النوعين :

٣٣٠ — وقد اتجهت الدول ، حتى عهد قريب ، نحو الجمع بين النوعين السابقين : الضريبة على فروع الدخل ، والضريبة على الدخل الكلي فى صورة ضريبة تكميلية حتى تستفيد الدولة من مزايا كلا النوعين .

وقد جمعت انجلترا فى بين النوعين لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٠٩ — ١٩١٠ ومن الدول التي تبعتها فى ذلك فرنسا حتى سنة ١٩٥٠ وايطاليا .

الضريبة الموحدة :

٣٣١ — غير أن كثيرا من الدول اتجهت حديثا إلى الاكتفاء بفرض ضريبة موحدة على مجموع الدخل ، تحل محل الضريبتين السابقتين تيسيرا على المكلفين واقتصادا فى نفقات الجباية .

ويتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يعامل الدخول عادة معاملة واحدة دون تمييز بينها ، أيا كان مصدرها ، وأيا كانت طبيعتها ، ويجعل سعر الضريبة

واحدا بالنسبة لجميع أنواع الدخول ، والأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء ، واجراءات الربط والطعن والتحصيل موحدة ، وهو لا يتطلب من الممول أن يقدم غير إقرار واحد يتضمن جميع إيراداته من جميع المصادر ، لادارة ضريبية واحدة ، بدلا من إقرارات متعددة فى مواعيد مختلفة لادارات ضريبية متباينة ، ويفحص إقراره مرة واحدة خلال مدة واحدة معينة بالنسبة لجميع ايراداته ، ويصدر ربط واحد بالضريبة المستحقة ، وإذا كانت هناك أوجه للطعن فالجهة التى تنظر فيه واحدة ، واجراءاته واحدة ، كل ذلك يوفر للممول وللادارة الوقت والجهد ، ويخفف الأعباء عنهم ، يضاف إلى هذا أن الممول فى نظام الضريبة الواحدة يكون أقدر على تحديد التزاماته تحديدا واضحا ، والوفاء بها وممارسة حقوقه ، كما أن الادارة تكون فى مركز أفضل ، يمكنها من فحص إقرار كل ممول ، ويساعدها على ضبط ايرادته ونفقاته ؛ وتحديد التزاماته وأعبائه .

ونظام الضريبة الموحدة أقرب إلى تحقيق العدالة ، إذ يسمح للممول بأن يخصم من إيرادته بعض النفقات الشخصية التى لا تخصم عادة فى نظام الضرائب النوعية ، مثل أقساط التأمين والنفقات الطبية ، هذا إلى أن اخضاع الايرادات على اختلاف أنواعها إلى ضريبة موحدة يساعد على التقليل من فرص التهرب أمام المكلفين ، فجميع الايرادات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدرها يسرى عليها سعر واحد ، بينما التفاوت فى أسعار الضرائب النوعية من شأنه أن يجعل كثيرا من الممولين يعملون على التحول من الضريبة ذات السعر المرتفع إلى ضريبة أخرى ذات سعر منخفض .

غير أن نظام الضريبة الموحدة ، لكى يؤدى إلى النتائج المرجوة منه ، يستلزم نمو الوعى الضريبى لدى الممولين ، فيعرف كل منهم واجبه قبل الخزانة العامة ، ويعتاد إمساك حسابات منتظمة تساعد على حصر إيراداته على

وجه الدقة ، هذا من ناحية الممول ، أما من ناحية الادارة المالية ، فان نظام الضريبة الموحدة لا ينجح إلا إذا كان القائمون بتطبيقه على جانب كبير من الكفاءة والخبرة فى شئون الضرائب .

ولا يعنى نظام الضريبة الموحدة إقتصار النظام الضريبى على ضريبة واحدة فقد تفرض أكثر من ضريبة فيه ، فهو يفرق عادة بين الشخص الطبيعى والشخص المعنوى ، كما يفرق بين الشخص المقيم والشخص غير المقيم . ويفرض ضريبة على إيرادات الشخص الطبيعى ويفرض غيرها على إيرادات الشخص المعنوى ، ويفرض على المقيم ضريبة تختلف فى أسعارها وطبيعتها عن الضريبة التى يفرضها على غير المقيم .

والضريبة التى تفرض على الشخص الطبيعى فى هـذا النظام ضريبـة شخصية ، وهى قد تكون ضريبة واحدة ذات سعر تصاعدى ، وقد تكون مكونة من شعبتين تكمل إحداهما الأخرى ، أولاهما نسبية تسرى على الدخل التكليفى أولا ، والثانية إضافية أو تكميلية ذات سعر تصاعدى وتسرى على الدخل بعد ذلك .

أما الشخص المعنوى فيخضع لضريبة نسبية عادة وقد يظل سعرها واحدا مهما بلغ مقدار الربح ، وقد يزيد السعر إذا تجاوز الربح حدا معينا .

تلك هى الخطوط الرئيسية لنظام الضريبة الموحدة ، وكل دولة تبنى على هذه الخطوط الرئيسية النظام الذى يتفق مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية ، كما سنرى فى الفقرة التالية .

§ ٢ - ضريبة الدخل فى بعض الدول

كانت انجلترا أول دولة أوروبية أدخلت ضريبـة الدخل ضمن نظـام

ضرائبها ، ثم اقتبستها منها الدول الأخـــرى . وندرس فـــيما يلى الخطـــوط الرئيسية لضريبة الدخل فى بعض الدول .

ضريبة الدخل فى انجلترا Income-tax :

٣٣٢ — فرضها للمرة الأولى فى سنة ١٧٩٨ وليم بت Pitt رئيس وزراء انجلترا فى ذلك الوقت لتمويل الحرب ضد فرنسا ، ثم ألغيت وأعيدت مرتين ، واستمرت موقتة عـــددا من السنين ، ثم استقرت نهائيا فى نظـــام الضرائب الانجليزى منذ سنة ١٨٦٠ . وهى الآن عماد ذلك النظام .

والدخل مقسم فيها إلى خمسة فروع Schedules

١ — الفرع A : ويشمل دخل الملكية العقارية من أرض ومبان ، أو ما يعادل القيمة الايجارية ، إذا كان المالك يستغل أرضه بنفسه ، أو يسكن فى منزله .

٢ — الفرع B : ويشمل دخل استغلال الأراضى من متنزهات وحدائق وغابات وأراض مستخدمة فى ممارسة الهوايات المختلفة كالألعاب الرياضية ، واصطبلات الخيل . . ما عدا دخل الاستغلال الزراعى فانه يدخل الآن فى الفرع D بعد أن كان يدخل فى هذا الفرع B .

٣ — الفرع C : ويشمل إيرادات القيم المنقولة التى تصدرها الحكومات الأجنبية وحكومات الدومينون والمستعمرات إذا دفعت داخل المملكة المتحدة عن طريق وسيط مقيم بها كأحد البنوك .

٤ — الفرع D : ويشمل الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، وايرادات السندات العامة ، والخصم وفوائد النقود والمدفوعات السنوية . وما لا يدخل فى الفرع السابق من دخل القيم الأجنبية ، والدخول الناتجة من أموال خارج المملكة المتحدة ، وكل دخل لا تشمله الفروع الأخرى

٥ — الفرع E : ويشمل المرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات .

وهذا التقسيم لا يستند إلى أساس علمى ، وهو مستمد من اعتبارات عملية إذ يرجع إلى الطريقة المستعملة فى تقدير وجباية الضريبة ، ويمتاز بأنه لايدع مجالا لأى نوع من الدخول للتهرب من الضريبة .

والقاعدة المتبعة فى انجلترا بالنسبة لجباية الضرائب ، هى الجباية من المنبع فتجبى الضريبة قبل أن يصل الدخل إلى صاحبه ، وإذا احتاجت الادارة إلى إقرار فانها تطلبه فى معظم الأحوال من شخص آخر غير المكلف ، لا تكون له عادة مصلحة شخصية فى إخفاء الحقيقة .

ومعظم حصيلة هذه الضريبة (نحو ثلاثة أخماسها) يأتى من الفرع D ، وسعرها واحد لكل الفروع وهو يحدد كل سنة بقانون الميزانية تبعا لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويعبر عنه بكذا بنسا أو كذا شلنا ضريبة لكل جنيه من الدخل ، وكان يتراوح حول ٥٪ قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم أخذ فى الزيادة حتى بلغ قبل الحرب العالمية الثانية ٢٥٪ من الدخل .

ويمنح القانون الممول إعفاءات وخصوما للحد الأدنى للمعيشة ، وللأعباء العائلية ، وسن الممول ، وأقساط التأمين على الحياة التى يدفعها ، كما يميز بين الدخول المكتسبة ، وهى المستمدة من العمل وحده أو من اشتراك العمل مع رأس المال ، والدخول غير المكتسبة ، فلا يجعل الضريبة تسرى على كل الدخل المكتسب وذلك مهما كان المركز المالى المكلف .

وفى ميزانية سنة ١٩٠٩ — ١٩١٠ تقرر فرض ضريبة إضافية تصاعدية على مجموع الدخل (Super tax) وهى ضريبة عامة من النوع التركيبى ولا تتناول إلا الدخول التى تزيد عن حد معين ، وقد تحولت فى سنة ١٩٢٨ إلى سعر إضافى Surtax يفرض على ما زاد عن ألفى جنيه من دخل سنة

الربط ، بذلك أخذت ضريبة الدخل الانجليزية شكل الضريبة الموحدة ، وأصبح لها صفة تصاعدية وتنازلية فى الوقت نفسه ، فهى تصاعدية بالنسبة للسعر الاضافى وتنازلية بالنسبة للسعر على فروع الدخل ، وكل شخص يثبت أن مجموع دخله لا يتجاوز مبلغا معينا يعفى إعفاء تاما من الضريبة ، وإذا تجاوز الدخل مستوى الاعفاء سرت الضريبة على ما تجاوزه فقط ، ويخصم مقدار من الدخل للأعباء العائلية ؛ وتخفف الضريبة بالنسبة للأقسام الأولى من الدخل . كذلك يعفى من الضريبة جزء كبير من الدخول المكتسبة .

هذا عن الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وشركات الأشخاص ؛ أما شركات الأموال ، فلها ضريبتان خاصتان هما : الضريبة على الدخل Income tax ، يضاف إليها ضريبة الأرباح (Ptofits tax) على مازاد عن الفى جنيه من أرباح الشركات ، وقد تقررت هذه الضريبة الأخيرة فى سنة ١٩٣٧ ، وسعرها يتراوح بين ٣٪ و ٣٠ ٪ .

ضريبة الدخل فى الولايات المتحدة :

٣٣٣ — تأخذ الولايات المتحدة بنظام الضريبة الموحدة . وكانت ضرائب الدخل قبل تعديل الدستور فى سنة ١٩١٣ من اختصاص الولايات ، ثم أصبح لحكومة الاتحاد حق فرضها بمقتضى التعديل المشار إليه .

ويفرق التشريع الأمريكى بين الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على دخل الشركات .

(١) ففيما يتعلق بالضريبة الأولى ، فانها ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal tax) وسعرها نسبى ، والضريبة الاضافية (Sutax) وسعرها تصاعدى .

أما الضريبة العادية فتسرى على مجموع الدخول الاجمالية بعد طرح نفقات الحصول عليها ومصاريف إدارة وصيانة مصدر الدخل ، والتبرعات وفوائد الديون التى على الممول وبعض الضرائب والنفقات الطبية فى حدود معينة ، والخسائر غير المتعلقة بانتاج الدخل كالناتجة عن حريق أو سرقة ، كما يمنح بعض إعفاءات وبخاصة للحد الادنى للدخل ، وللأعباء العائلية ولسن الممول ولفقد البصر .

والضريبة الاضافية تصاعدية بالشرائح ويتراوح سعرها بين ١٧٪ و٨٨٪ .

(ب) أما الضريبة على دخل الشركات (Corporate income tax) فتخضع لها شركات الأموال فقط ، وقد فرضت للمرة الأولى فى سنة ١٩٠٩ وكان سعرها وقتئذ ١٪ ثم أخذ يزداد تدريجيا حتى وصل ٤٠ ٪ أثناء الحرب العالمية الثانية ، ثم إلى ٤٧٪ منذ الحرب الكورية وهى تسرى على الأرباح سواء وزعت أم لم توزع ، وهى ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal tax) وتسرى بمعدل ٣٠٪ من صافى الربح ، والضريبة الاضافية (Surtax) وتسرى على ما يزيد من ربح الشركة عن قدر معين (٢٥ ألف دولار) بمعدل ٢٢٪ .

وسعر الضريبة العادية تنازلى بالنسبة للمنشآت التى تقل أرباحها عن حد معين .

ضريبة الدخل فى فرنسا :

٣٣٤ — أدخلت فرنسا ضريبة الدخل فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩١٧ بعد خمسين عاما من الكفاح البرلمانى وضعت أثناءها عدة مشروعات قوانين رفضت كلها الواحد بعد الآخر ، وكانت تتكون من ضريبتين ، الأولى من

النوع التحليلى الانجليزى على فروع الدخل ولكنها لا تشمل الضريبة العقارية ، والأخرى من النوع التركيبى البروسى على الدخل الكلى ومضافة إلى الأولى ، وقد عدل هذا النظام على أثر الاصلاح المالى فى نهاية سنة ١٩٤٨ (مرسوم رقم ١٩٨٦ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٩ ديسمبر) ، وقد أخذ المشرع الفرنسى فى هذا التعديل بالنظام الأمريكى الذى يخضع الأشخاص المعنوية لنظام ضريبى يختلف عن النظام الذى يسرى على الأشخاص الطبيعيين ، كما رأينا ، وقد عدل النظام الفرنسى أخيرا فى سنة ١٩٥٩ .

أولا — **الأشخاص الطبيعيون** : أخضعهم نظام سنة ١٩٤٨ لضريبة ذات شعبتين : أولاهما ضريبة نسبية ، وهى التى حلت محل الضرائب النوعية . والثانية ضريبة إضافية تصاعدية ، وهى التى حلت محل الضريبة العامة على الايراد .

ويتكون وعاء **الضريبة النسبية** (Taxe proportionnelle) من الايرادات والأرباح التى كانت تخضع للضرائب النوعية ، وهى الايرادات العقارية ، وايرادات رءوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وأرباح الاستغلال الزراعى ، والمرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات والايرادات المرتبة لمدى الحياة ، وأرباح المهن غير التجارية . وجعل سعر هذه الضريبة ١٨٪ من مجموع الايرادات المذكورة ، مع تخفيض هذا السعر إلى النصف بالنسبة لايرادات كسب العمل والحرف والمهن غير التجارية التى لا تتجاوز حدا معينا .

واحتفظ بالنظام القديم — إلا فى بعض تفاصيل بسيطة — فيما يتعلق بتقدير الايراد ، وربط الضريبة ، وجعل تحصيلها بطرق الحجز فى المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور والقيم المنقولة وبعض دخول المهن غير التجارية .

وأعفى القانون مبلغا معينا من مجموع دخول الممول للاعباء العالية .

أما **الضريبة الاضافية التصاعدية** (Surtaxe progressive) فيتكون وعاؤها من مجموع صافى ايرادات الممول فى سنة الربط ما خضع منها للضريبة النسبية وما لم يخضع لها ، مثل إيرادات المنشآت الجديدة .

ويخصم للممول من ايراداته الاجمالية : فوائد الديون ، والنفقات الملزم بها ، وجميع الضرائب المباشرة التى دفعها أثناء السنة ، ماعدا الضريبة الاضافية التصاعدية نفسها ، والغرامات ، وأقساط التأمين الاجتماعى والتأمين على الحياة .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، يتراوح سعرها بين ١٠٪ و٦٠٪ ، والشريحة الأولى معفاة ، وتزاد الضريبة على الممول إذا كان أعزبا أو مطلقاً أو أرملا ولا يعول أولادا وتتجاوز ايرادته حدا معينا .

وكل من الضريبتين النسبية والاضافية التصاعدية مفروضة سنويا على الدخول التى تحققت فى نفس السنة التى يتناولها الربط ، ويتم الربط باسم رب الأسره باعتباره مسئولا عن مجموع ايرادها ، إلا فى حالة الزوجة المنفصلة عن زوجها ، والأولاد إذا طلب رب الأسرة معاملتهم معاملة مستقلة من حيث الضريبة ، وتربط الضريبة فى محل إقامة الممول فى فرنسا ، وإذا تعددت تلك المحال ربطت عليه فى المكان الذى به منشأته الأساسية .

وقد استبدل تعديل سنة ١٩٥٩ بالضريبتين النسبية والتصاعدية ، ضريبة موحدة ، من حيث الوعاء والتسوية والتسديد . ولكنه لم يغير كثيرا من الأحكام الأساسية فيما يتعلق بالأشخاص الخاضعين للضريبة والتزاماتهم والاجراءات والجزاءات والتحصيل وطرق الطعن ، وما إلى ذلك . ولكى

لا يؤدي إلغاء الضريبة النسبية إلى خسارة الخزانة العامة ، نص على فترة انتقالية تنتهى فى أول يناير سنة ١٩٦٢ تحصل فيها ضريبة تكميلية على بعض الدخول .

أما سعر الضريبة الموحدة فتصاعدى بالشرائح ويتراوح بين ٥٪ على الشريحة الأولى (لغاية ٢٢٠٠ فرنك جديد) و ٦٥٪ على الشريحة الأخيرة (مازاد على ٦٠ ألف فرنك جديد) ، على أن المشرع نص على أن هذا السعر موقت ، وعلى تخفيضه حتى ينزل السعر الأعلى إلى ٥٥٪ .

ثانيا — الضريبـــة على **دخل الأشخاص المعنوية** والشركات : أخضع لها المشرع أرباح شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات والاتحادات التعاونية فى غير أحوال الاعفاء ، والمنشآت العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية ، والشركات المدنية ، وتخضع لها أيضا شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة إذ اختارت أن تعامل كشركات الأموال .

وتسرى الضـريبة على الأرباح الحقيقيـة السنوية كما تتضح من الدفاتر والمستندات ، وسعرها نسبي ، وكان فى البداية ٢٤٪ ثم زيد تباعا حتى بلغ ٥٠٪ (قانون ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨) ويتبع فى تحديد الأرباح وفى ربط الضريبة الطرق التى كان معمولا بها بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

وتعفى بعض الهيئات من الضريبة اعفاء جزئيا أو كليا بقصد تشجيع الاقتصاد القومى أو لغير ذلك من الأسباب . كجمعيات التعاون الزراعية .

ضريبة الدخل فى كندا :

٣٣٥ — تأخذ كندا أيضا بنظام الضريبة الموحدة على الدخل ، وهى

تفرق بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية ، وتفرض على كل منها ضريبة خاصة :

(ا) فنيا يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يفرق التشريع الكندى بين الدخل المكتسب (Earned income) وهو الدخل الناتج من العمل أو من تضافر العمل ورأس المال ، والدخل غير المكتسب (Unearned income) وهو الدخل الناتج عن رأس المال ، ويخضع هذا الأخير ، إذا زاد عن قدر معين ، لضريبة إضافية (Surtax) إلى جانب الضريبة الأصلية التى تسرى على نوعى الدخل .

ويقدم الممول إقرارا واحدا يذكر فيه كل ما حصل عليه من دخول أثناء السنة الميلادية ، وقد بين القانون كيفية تحديد الدخل الاجمالى وهو على أساس فعلى ، والعناصر التى تخصم من الدخل الاجمالى للوصول إلى الدخل الصافى ثم ما يستبعد من الدخل الصافى للأعباء الشخصية والأعباء العائلية .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، ويتراوح سعرها بين ١٥٪ على الشريحة الأولى و ٨٠٪ على الشريحة الأخيرة ، ويتغير السعر من سنة لإخرى حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

(ب) أما الضريبة التى تخضع لها الأشخاص المعنوية كالشركات ، فسعرها ١٨٪ إذا لم يتجاوز الربح حدا معينا ، و ٤٧٪ إذا زاد على ذلك .

والتوزيعات التى تجريها الشركات وتسرى عليها الضريبة الخاصة بالشركات تعود وتخضع للضريبة المقررة على الأشاص الطبيعيين بصفتها بعض دخلهم.

وكيفية تحديد الدخل الاجمالى ، وما يخصم منه (فيما عدا الخصم للأعباء الشخصية والأعباء العائلية) ، وكذلك الأحكام العامة ، والاجراءات الخاصة بتقديم الاقرارات وفحصها وربط الضريبة وتحصيلها واحدة تقريبا

للأفراد والشركات ، غير أن السنة المالية للشركات يجوز ألا تتفق مع السنة الميلادية .

ويفرق النظام الكندى من جهة أخرى بين المقيم وغير المقيم ، سواء كان شخصا طبيعيا أم شخصا معنويا . ويخضع المقيم للضريبة على مجموع دخله من جميع المصادر أما غير المقيم فلا تسري الضريبة بالنسبة له إلا عن الدخل المستمد من مصدر موجود فى كندا .

وفيما يتعلق بتحصيل الضريبة ، تستعمل طريقة الحجز فى المنبع : (ا) بالنسبة للمرتبات والمهايا والأجور وما فى حكمها من أتعاب وعمولات وأى مبلغ يدفع مقابل خدمة ما ، بالنسبة للمقيم وغير المقيم على حد سواء . وذلك مع تقديم الاقرار السنوى أيضا . (ب) كما تستعمل بالنسبة للايرادات الناشئة فى كندا والمستحقة لغير المقيمين بها ، فتحجز الضريبة من هذه الايرادات بمجرد وضعها تحت تصرف صاحب الايراد غير المقيم وتورد للخزانة العامة ، وهذه الايرادات تخضع دون أى تخفيض فيها ، لضريبة نسبية خاصة ، لكى يسهل حجزها فى المنبع .

أما فى غير الحالتين السابقتين فان الممول يدفع الضريبة المستحقة على دخله من واقع الاقرار المقدم منه وما ترى الادارة إدخاله عليه من تعديلات .

وتدفع الضريبة أثناء السنة الضريبية التى يتحقق فيها الايراد ، على أقساط شهرية بالنسبة للشركات ، وكل ثلاثة أشهر بالنسبة للأفراد ، ويحدد مقدارها الممول طبقاً لما يقدره لنفسه من دخل خلال السنة الضريبية التى يحاسب عنها ، أو طبقاً لدخله الصافى الفعلى أثناء السنة الضريبية السابقة ، ثم يسوى الحساب عند تقديم الاقرار فى نهاية السنة ويدفع ما ينقص عما أسفر عنه الحساب ، أو يسترد ما يزيد عليه .

وتستحق فائدة مقدارها ٦٪ عن كل قسط يتأخر الممول فى تسديده . وعن الفروق التى تستحق للخزانة .

الضريبة الألمانية على الدخل Einkommensteuer :

٣٣٦– هى مثال النوع التركيبى للضرائب على الدخل ، وقد بدأت بروسيا بفرضها سنة ١٨٩١ ، إذ كانت الضرائب المباشرة من اختصاص الولايات ، والضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية ، والضرائب على الاستهلاك) من اختصاص الامبراطورية ، ثم أخذت بها باقى ولايات الامبراطورية الألمانية ، وفى سنة ١٩٢١ أصبحت هذه الضريبة من ضرائب الرايخ (الدولة) ، على أثر الاصلاح المالى الذى تم بعد الحرب العالمية الأولى وآدمجت بمقتضاه مالية الولايات فى مالية الرايخ .

على أن ضريبة الدخل فى المانيا الاتحادية الغربية هى الآن من اختصاص الولايات . والنظام المطبق هناك يشبه النظام الانجليزى الحالى والنظام الأمريكى ، إذ توجد ضريبتان للدخل ، احداهما على دخل الأشخاص الطبيعيين والأخرى على دخل الشركات . ففيما يتعلق بالضريبة الأولى يفرقون بين الشخص المقيم ويخضع جميع دخله للضريبة ، والشخص غير المقيم ويخضع للضريبة الجزء من الدخل الناتج فى المانيا فقط .

وتسرى الضريبة على الدخل الصافى الكلى السنوى مع بعض الاعفاءات والخصوم للأعباء العائلية ولكبر سن الممول ويستبعد من الدخل تكاليفه ، والخسائر ، والتبرعات (فى حدود ٥٪ من الدخل الكلى و ١٠٪ إذا كان التبرع للأعمال العلمية) . ويحدد الدخل بواسطة إقرار من الممول ، ورقابة الادارة له . وتستعمل طريقة الجزاف بالنسبة لصغار الممولين ، أو لتجنب التهرب من الضريبة . وسعرها تصاعدى بالشرائح ، وتحصل أثناء السنة

بصفة موقتة ثم يسوى حسابها فى نهاية العام . وتستعمل طريقة الحجز فى المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور ، وايراد القيم المنقولة ، ومقابل حضور الجلسات.

وفيما يتعلق بضريبة الشركات يتوسع التشريع الضريبى الألمانى فى تحديد المنشآت الخاضعة لها حتى تشمل إلى جانب جميع الشركات والأشخاص المعنوية الخاصة ، الجمعيات والمؤسسات ولو لم تتمتع بالشخصية المعنوية ما عدا الجمعيات الدينية والجمعيات الخيرية والجمعيات ذات النفع العام .

ويخضع لها أيضا المشروعات العامة الصناعية والتجارية ماعدا البريد والسكك الحديدية والبنوك . وتسرى الضريبة على الايراد الصافى كما يحدده الممول باقرارمنه تحت رقابة الادارة . وسعرها نسبى ، ويخفض بالنسبة للأرباح غير الموزعة وكذلك بالنسبة لبعض شركات الأموال .

النظام الضريبى السوفيتى:

٣٣٧ — اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، دولة اتحادية ، ولكن نظامها يختلف عن نظام الدول الاتحادية الأخرى ، كالولايات المتحدة ، والمانيا الغربية ، وبخاصة فيما يتعلق بالنظام المالى ، إذ تنص المادة ١٤ من الدستور السوفيتى على ميزانية موحدة ، وعلى اختصاص الحكومة الاتحادية وحدها لتقرير جميع أنواع الضرائب ، وجميع الايرادات العامة لصالح الاتحاد والجمهوريات الداخلة فيه ، والهيئات المحلية ، وهذا يؤدى إلى أنه لا محل فى الروسيا للتمييز بين الضرائب الاتحادية وضرائب الحكومات والهيئات المحلية . والسلطة المركزية هى التى تقوم بتوزيع الايرادت العامة على جميع الحكومات والهيئات التى تكون الاتحاد . وهذا التوزيع يختلف من سنة لأخرى

والنظام الاشتراكر المطبق فى الروسيا نظام يعتمد على الاقتصاد الاحتكارى ويتجه نحو التأميم الكلى مع إمكانية الربح ، ويترك قطاعا للنشاط الخاص ،وفيما

يتعلق بالضرائب يتجه نحو إلغاء الضرائب المباشرة ، وإلى أن يتم هذا الالغاء فان ثمة مشاكل ضريبية فى الروسيا تعرض للباحث تشابه المشاكل الضريبية فى الدول الرأسمالية إلى حد ما .

وكان النظام القيصرى يتميز باعتماده على الضرائب غير المباشرة وعلى ايرادات الدومين ، ولم تبلغ الضرائب المباشرة فى سنة ١٩١٤ سوى ١٠ ½ ٪ من الايرادات العامة ، وقد دعت أعباء حرب سنة ١٩١٤ إلى البحث عن موارد جديدة وإلى اصلاح النظام المالى وفرض ضريبة على الدخل ، وضريبة على أرباح الحرب . ولما قامت الثورة قررت جباية الضريبة على الدخل التى كانت الحكومة القيصرية قد أجلت تطبيقها مدة ثلاث سنوات ومن جهة أخرى نشأت عدة ضرائب جديدة غير عادية وثورية الغرض منها تسهيل سحق الطبقة البورجوازية ، والرأسمالية الخاصة . ولمكافحة الأزمة النقدية تقرر جباية بعض الضرائب عينا .

ولم يتحقق استقرار النظام المالى السوفيتى إلا منذ سنة ١٩٣٠ بوضع النظام المالى لمشروعات الدولة ونظام الضرائب على السكان ، وهذه الأخيرة لا تكون غير جزء ضئيل من الميزانية السوفيتية . والنظام السوفيتى الحالى يشتمل على ضرائب على الدخل ، أما الضريبة على رأس المال فلا يعرفها النظام المالى السوفيتى ، ولكن هناك بعض رسوم تشابه رسوم التسجيل منها رسوم قضائية على المطالبات بالديون وعلى القضايا المتعلقة بالملكية ، ورسوم الوصايا وقد حلت محل ضريبة التركات والرسوم المتعلقة بادارة الأموال ، والرسوم على عمليات الائتمان ، والرسوم على المواشى المملوكة للأفراد وهى ضريبة لصالح الهيئات المحلية . ونجد أيضا فى النظام السوفيتى عدة تطبيقات للضريبة على الاستهلاك أو على الانفاق ، وكان لها حتى اصلاح سنة ١٩٣٠ طابع الضريبة غير المباشرة أو رسوم الدخولية ، وتطورت منذ ذلك التاريخ حتى أخذت

طابع الضريبة على رقم الأعمال وهى أهم الضرائب المفروضة على مشروعات الدولة ، وعلى الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وهناك ضرائب على وسائل الانتقال من سيارات ودراجات وحيوانات ويخوت ، وضرائب على بعض الأعمال كأعمال الفنادق والحلاقين والتصوير الضوئى .

أما الضرائب على الدخل فبعضها يطبق على مشروعات الدولة ، والبعض على الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، والبعض الآخر على الأفراد .

فالضريبة على دخل مشروعات الدولة تتخذ شكل استقطاع من الأرباح التى تحققها الادارة العامة التى تتبعها هذه المشروعات وليس على أرباح كل مشروع على حدة ، وهو لصالح الاتحاد والجمهوريات المكونة له والهيئات المحلية ، والمقصود من هذا الاستقطاع فى الحقيقة امتصاص الوفور التى تحققها الفروع المختلفة لمشروعات الدولة ، ويتحدد على أساس الأرباح الفعلية التى يظهرها حساب الاستغلال ، ويدفع موقتا مرتين فى الشهر على أن تتم التسوية النهائية فيما بعد ، وذلك طبقاً لمعدل يختلف كل سنة تبعا للخطة المالية للمشروع ، وهناك اعفاءات وتخفيفات حتى يتمشى الاستقطاع مع أهداف التخطيط .

أما الجمعيات التعاونية غير الزراعية والهيئات الاشتراكية (كجمعيات المساعدة أو الثقافة) فتسرى عليها الضرائب الآتية : (ا) - ضريبة مزاولة النشاط ، وهى ضرورية لكى تستطيع هذه الهيئات مزاولة نشاطها وتنقسم ، إلى خمسة أقسام تبعا لرقم الأعمال ، وسعرها تنازلى . (ب) - الضريبة على ايراد الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وتسرى على الأرباح الصافية التى تظهرها المحاسبة وسعرها ٣٥٪ ويخفض السعر بالنسبة إلى الجمعيات الحرفية وجمعيات العجزة . والأرباح التى لا تمتصها الضريبة لا توزع بطبيعة الحال

ولكنها تستخدم فى الاستثمار أو فى تكوين رؤوس أموال . وهناك نظام خاص بالاستغلالات الزراعية المسماة (Kolkhozes) ، وبمصايد الأسماك .

والضريبة على دخل الأفراد خاصة بسكان المدن وتسرى على العمال والموظفين والكتاب وأصحاب الحرف والملاك والأطباء .... الخ ، وتطبق على مجموع الأجـــر أو المكافآت نقدية كانت أم عينيـــة ، وهناك بعض الاعفاءات ، والتخفيضات للأعباء العائلية ، وسعرها تنازلى يتراوح بين ١٣٪ و ٦٪ .

أما غير سكان المدن فتسرى على دخلهم الضريبة الزراعية ، وتقع على الربح الناتج من الأرض ، وسعرها تصاعدى وهو مرتفع بالنسبة للربح الناتج من الاستغلال الزراعى الفردى المسمى (Koulaks) . وهى تسرى على ايراد العائلة وليس على ايراد كل فرد من أفرادها على حدة . على أن السياسة السوفيتية اتجهت أخيرا نحو التخفيف من شدة هذه الضريبة .

وهناك ضريبة على العزاب وتسرى على الرجال والنساء الروسيي الجنسية من سن العشرين حتى سن الخمسين أو الخامسة والأربعين ، وقد طبقت هذه الضريبة أيضا على الوالدين ذوى الطفل الواحد أو الطفلـــين ولكن بسعر مخفض .

وتستطيع مجالس القرى تقرير ضريبة موحدة من نوع ضرائب الرءوس (Capitation) أو ضريبة خاصة تسرى على الملاك أو رجال الدين والغرض منها تمويل بعض الأشغال العامة .

فى ايطاليا :

٣٣٧ م — وأدخلت إيطاليا الضريبة على الدخل الكلى فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩٢٣ ، وطبقت ابتـداء من أول ينـــاير ١٩٢٥ ، وهى من النوع التركيبى البروسى ، ذلك الى جانب الضرائب النوعية على فروع الدخل .

فى مصر :

٣٣٨ — أما مصر فقد فرضت ضريبة على الايراد العام ، وهى من النوع التركيبى بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ الذى عدل فيها بعد عدة مرات ، وبجانب هذه الضريبة توجد ضريبة الأطيان ، وضريبة المبانى ، وهى من الضرائب العينية ولكل منها نظامها الخاص بها ، والضرائب على إيرادات رءوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وكسب العمل، وهى من النوع التحليلى (١) .

المطلب الثانى

الضرائب على رأس المال

تعريف رأس المال وخصائصه :

٣٣٩— رأس المال هو كل مال مادي أو معنوى ، يمكن تقديره بالنقود ويدر دخلا أو قابل لأن يدر دخلا ، ويمتلكه الفرد فى لحظة معينة .

والمال المادى يشمل المنقول والعقار ، كالمبانى والأراضى الزراعية ، أما المال المعنوى فمثل حق ملكية الأسهم والسندات .

والمال الذى يدر دخلا كالمبانى السكنية ، أما القابل لأن يدر دخلا فمثاله الأراضى الفضاء ، تدر دخلا إذا استعملت ، والحلى تدر دخلا إذا بيعت واستثمر ثمنها .

ورأس المال لا يمكن تقديرة إلا فى لحظة معينة ، كآخر السنة مثلا ، وهو فى ذلك على النقيض من الدخل الذى لابد لتقديره من فترة من الزمن كسنة أو شهر أو أسبوع أو يوم أو ساعة .

---

(١) يرجع لشرح لنظام الضرائب المصرى إلى كتاب المؤلف « الوسيط فى تشريع الضرائب » .

أنواع الضريبة على رأس المال :

٣٤٠ — الضرائب التى تفرض على رأس المال على نوعين :

(١) — ضرائب سعرها بسيط فيمكن دفعها من الدخل .

(٢) — ضرائب سعرها مرتفع فتدفع من رأس المال ، وتؤدى إلى اقتطاع جزء منه .

ضرائب رأس المال التى تدفع من الدخل ، ومجال تطبيقها :

٣٤١ — يمتاز هذا النوع من الضرائب بالمزايا الآتية :

(١) — أنها تتناول الأموال المنتجة وغير المنتجة كالأراضى الفضاء .

(٢) — أنها نافعة للاقتصاد القومى لأنها تدفع الناس إلى محاولة استثمار رؤوس الأموال العاطلة للحصول على دخل تؤدى منه الضريبة ، وتظهر فائدة تلك الضرائب من هذه الناحية بالأخص فى أوقات الكساد .

(٣) — أنها تسمح بالتمييز بين دخل رأس المال ودخل العمل ، وذلك بجعل رأس المال يتحمل ضريبتين احداهما على رأس المال والأخرى على دخل رأس المال .

(٤) — ويضيف بعض الكتاب إلى ذلك أن تقدير رأس المال أسهل من تقدير الدخل .

(٥) — ويضيف آخرون إلى المزايا السابقة مزية أخرى هى أن الضريبة التى تلحق الدخل عن طريق رأس المال أكثر عدالة من الضريبة التى تلحق الدخل مباشرة ، لأن رأس المال فى نظرهم أدق فى الدلالة على المقدرة التكليفية من الدخل .

٣٤٢ — وضريبة رأس المال التى تدفع من الدخل قد تتخذ صورة ضريبة وحيدة سنوية ، تفرض على ثروة كل شخص ، أو صورة ضريبة تكميلية إلى جانب الضريبة على الدخل ، ويعيب الصـــورة الأولى ، إلى جانب ما يعيب الضريبة الواحدة أنها تعفى كسب العمل من كل ضريبة ، وإذا كان ثمة ما يبرر إعفاء الدخول البسيطة الناتجة من العمل ، فلا يوجد ما يبرر إعفاء الدخول الكبيرة ، أما الصورة الثانية فمن مزاياها أنها تلحق رؤوس الأموال العاطلة أى التى لا تأتى بدخل ولا تخضع للضريبة على الدخل لهذا السبب ، والأموال النقدية والحسابات الجارية . وهى فى هذا تحقق عمومية الضريبة . وأنها تصلح من عيب الضريبة على ايراد القيم المنقولة التى قد تنطوى على تمييز مجحف بمن يستثمرون أموالهم فى الأسهم حيث يزداد عنصر المخاطرة ، بدلا من السندات حيث يقل هذا العنصر (١) .

يضاف إلى ذلك أن هذه الضريبة تعتبر وسيلة للرقابة على إقرار الممول بالنسبة لضرائب الدخل ، وذلك عن طريق مقارنة إقراراته بعضها ببعض .

ولم يطبق نظام الضريبة الواحدة على رأس المال ، أما الضريبة التكميلية ، فقد فرضتها ألمانيا ، وكان سعرها فى بداية الأمر ½ ٪ ثم عدل نظامها فى يناير سنة ١٩٤٦ ، وجعل سعرها تصاعديا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، كذلك

---

(١) فاذا فرض أن شخصين لدى كل منها ١٠٠٠ جنيه وإن أحدهما يستثمر مبلغه فى أسهم تغل له دخلا قدره ١٠٠ جنيه (بمعدل ١٠ فى المائة) وإن الآخر يستغل مبلغه فى سندات تدر له دخلا مقداره ٥٠ جنيها (بمعدل خمسة فى المائة) فاذا كانت الضريبة مفروضة على رأس المال بسعر واحد فى المائة فان كلا من الشخصين يدفع عشرة جنيهات ضريبة أما إذا كانت الضريبة على الدخل بسعر ١٠ ٪ فان أولها يدفع عشرة جنيهات بينما يدفع الثانى خمسة جنيهات فقط ، أى أن الأول يدفع مبلغا أكبر مع أنه أحق بالرعاية ، لأنه إذ يستثمر أمواله فى الأسهم يتعرض لأخطار أكبر من التى يتعرض لها الثانى — ولكى يتحق هذا يجب أن تكون الضريبة مفروضة على القيمة الاسمية للاسهم والسندات لا على قيمتها السوقية .

فرضت إيطاليا فى سنة ١٩٣٩ ضريبة تكميلية على رأس المال الذى يزيد على حد معين ، وكان سعرها فى البداية ½٪ ثم زيد بعد ذلك إلى ¾ ٪ .

ضرائب رأس المال التى تقتطع جزءا منه :

٣٤٣— أما الضرائب على رأس المال ذات السعر المرتفع ، والتى تسدد من رأس المال ، فلا تكون إلا ضرائب غير عادية ومؤقتة ، ويلتجأ إليها عادة عقب الحروب لتصفية أعبائها كاعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو الاستهلاك جزء من الدين العام الذى يزداد كثيرا بسبب نفقات الحرب ، أو لمعالجة التضخم النقدى .

ويطالب الاشتراكيون بفرضها كوسيلة للتقليل من التفاوت بين الثروات.

وأهم أنواع هذه الضرائب : الضريبة الاستثنائية على رأس المال ، والضريبة على التركات .

§ ١ — الضريبة الاستثنائية على رأس المال (١)

٣٤٤— فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى فى بعض الدول كألمانيا والنمسا وايطاليا ، وجعل تحصيلها على أقساط سنوية ، ولكنها لم تحقق النتائج التى كانت ترجى منها . كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا (سنة ١٩٤٥) .

ويرى أنصارها أنها أفضـــل وسيلة لانقاص الدين العـــام مما يؤدى إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لسداده فى الميزانية . وبحرر مبالغ ليست قليلة ،

---

(١) الضريبة الاستثنائية على رأس المال : Capital Levy بالانجليزية و Prélèvement sur le capital بالفرنسية .

تستطيع الدولة استخدامها فى وجوه جديدة للنفقات العامة أو فى تخفيض الضرائب . غير أنها قد لا تؤدى إلى نقص كبير فى نفقات خدمة الدين العام إلا إذا توافرت ظروف معينة ، فتسديد الدين العام فى انجلترا مثلا عن طريق ضريبة تفرض على رأس المال كان مستطاعا بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة وقتئذ ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديدا ، على العكس من الحال بعد الحرب العالمية الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة على القروض العامة انخفاضا كبيرا بينما زاد تصاعد الضرائب المذكورة كثيرا .

كذلك قد تؤدى هذه الضريبة إلى زيادة التضخم النقدى بدلا من الحد منه إذا عمد الأفراد إلى الاقتراض من البنوك لسداد الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن الضريبة على رأس المال المرتفعة السعر قد تؤثر تأثيرا سيئا فى حصيلة ضرائب الدخل وضرائب التركات.

ويعترض البعض على فرضها لأنها قد تؤدى إلى هجرة رءوس الأموال إلى الخارج إذا لم تكن هناك قيود على الصرف ، أو كانت هناك ثغرات فى الرقابة على النقد ، كما قد تعانى الصناعة منها ، وتتدهور قيمة الأراضى والثروات المنقولة نتيجة عرض الممولين هذه الثروات للبيع فى وقت واحد للحصول على أموال حاضرة لدفع الضريبة منها. على أنه لتفادى هذه النتيجة قد تقسط الدولة الضريبة المستحقة على أقساط تمتد عددا من السنين ، أو تسمح للممولين بالوفاء بها عينا . غير أن تقسيط الضريبة يفوت الغرض المقصود منها ، وهو تحصيل مبلغ كبير مرة واحدة . والوفاء بها عينا يثير بالنسبة للدولة مشكلة إدارة ما تحصل عليه من ثروات ليست قليلة ، واستغلالها والتصرف فيها على نحو مفيد .

وواقع الأمر أن تقدير الضريبة على رأس المـــال يتوقف على اعتبارات كثيرة، منها طريقة تقدير رأس المال تمهيدا لسريان الضريبة عليه، ومدى تطبيقها، وسعرها، وطريقة تسديدها: على أقساط أو دفعة واحدة، ومدى تأثيرها فى حصيلة غيرها من الضرائب، والغرض من فرضها: أهو الحصول على زيادة فى الايرادات، أو تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية (كالحد من الفوارق بين الطبقات، أو توجيه عناصر الاقتصاد القومى وجهات معينة وما إلى ذلك) أو تسديد جزء من الدين العام.

§ ٢ - الضريبة على التركات (١)

٣٤٥ - تعد هذه الضريبة أهم الضرائب التى تفرض على رأس المـــال وتقتطع جزءا منه، وهى تفرض على التركات والهبات. وقد عرفها المصريون فى زمن الفراعنة وفى عهد البطالمة، كما عرفها عنهم الرومان، ثم تضاءلت أهميتها فى القرون الوسطى، وتحولت إلى مجرد رسم يدفعه الورثة إلى السيد مقابل إذنه بانتقال الأموال إليهم، ووجدت أثناء القرون السادس عشر إلى الثامن عشر فى شكل رسم أيلولة، وفى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تحول الرسم شيئا فشيئا إلى ضريبة وارتفع سعرها كثيرا، وعظم شأنها أثناء القرن الحالى.

ويعتبر بعض الكتاب الضريبة على التركات ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً بحيث نقتطع جزءا من التركة، وضريبة غير مباشرة على تداول الثروة إذا كان سعرها منخفضا، وفى هذه الحالة تقترب فى طبيعتها من رسوم التسجيل والغالب أن تسمى حينئذ «رسم أيلولة».

---

(١) الضريبة على التركات : Impôt sur les successions

مبررات فرض ضريبة على التركات:

٣٤٦ — يبرر فرض هذه الضريبة من الوجهة المالية بشدة حاجة الدول الحديثة إلى الأموال ، وغزارة حصيلتها ، وسهولة جبايتها ، لأنها تجبى فى ظروف ملائمة ، فالمورث لا يتأثر بها لأنها تجبى بعد وفاته ، وكذلك الوارث لأن التركة مال آل إليه دون جهد بذله ، فلا يضيره أن تأخذ الدولة جزءا منه ، وهو مال حاضر ، يسهل دفع الضريبة منه . يضاف إلى ذلك أن عبء هذه الضريبة لا ينتقل ممن دفعها إلى غيره وأن الورثة ينفقون فى الغالب ما يرثونه من أموال على المواد الترفية .

ويبرر فرض الضريبة من الوجهة الاجتماعية بأن من مصلحة المجتمع أن يقل التباين بين ثروات أفراده ودخولهم ، وتعتبر تلك الضريبة وسيلة فعالة لتصحيح توزيع الثروات .

ويرى الاشتراكيون إلغاء حق التوريث ، واستيلاء الدولة على كل تركة ، أو اقتطاع معظمها ، غير أن الأخذ بهذا الرأى يؤدى إلى تقليل الادخار والاستثمار ، مما يترتب عليه فى النهاية أن تقل الثروة القومية .

ومن الوجهة الاقتصادية تعتبر الضريبة على التركات ، هى والضريبة العامة على الايراد ، من أصلح وسائل تمويل برامج النفقات العامة لمكافحة فترات الكساد .

نقد ضريبة التركات :

٣٤٧ — غير أن ضريبة التركات لم تخل من نقد يوجه إليها ، فقد قال بعض الكتاب إنها تعوق الادخار ، وتدفع إلى تبديد الثروات ، وهذا القول إن صح إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً ارتفاعا يكاد يبلغ حد المصادرة ، فهو

غير صحيح مع السعر المعقول ، بل على العكس لعل الضريبة تدفع الأفراد إلى مضاعفة نشاطهم وادخارهم إذا ما أرادوا أن يحصل ورثتهم على مقدار معين من الثروة بعد تسديد الضريبة .

كذلك أخذ على هذه الضريبة سهولة التهرب من دفعها ، بالتصرف فى الأموال عن طريق الهبة أو الوصية ، ولكن علاج التهرب إحكام الرقابة ، وليس ترك الضريبة . ويستطيع المشرع أن يجعل الضريبة تسرى على التصرفات التى قد تستخدم فى التهرب من دفعها كالوصايا والهبات وغيرها من التصرفات التى قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة ، كما فعل المشرع المصرى . (١) .

صور ضريبة التركات:

٣٤٨— ضريبة التركات ضريبة تصاعدية عادة ، وهى إما أن تفرض على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة فتقتطع بجزء منها ، وإما أن تفرض على نصيب كل وارث بعد أيلولته إليه ، وإما أن تفرض على مجموع التركة وعلى نصيب كل وارث معا .

وسواء فرضت على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث ، فانها تسرى على القيمة الصافية للتركة أى بعد خصم ما عليها من ديون .

الضريبة على مجموع التركة :

٣٤٩— تتميز الضريبة على مجموع التركة بأن حصيلتها أوفر من حصيلة الضريبة التى تفرض على نصيب كل وارث ، لأن الضريبة الأولى لا تتأثر

(١) راجع كتاب « الوسيط فى تشريع الضرائب » للمؤلف ، القسم الثالث .

بالظروف الخاصة بالوارث والتى تستدعى منحه إعفاءات أو تخفيضات من جهة ، ومن جهة أخرى لأن سريان الضريبة على مجموع التركة يجعلها تخضع لسعر أكثر ارتفاعا من السعر الذى يسرى على أجزاء التركة بعد توزيعهـا .

الضريبة على نصيب الوارث :

٣٥٠ - تسرى الضريبة على نصيب الوارث أو الموصى له بعد تقسيم التركة وأيلولة كل نصيب إلى صاحبه ، وتراعى فى هذه الحالة بعض الاعتبارات فى تحديد سعر الضريبة ، كمقدار نصيب الوارث ، ودرجة قرابته من المورث وحالة الوارث المدنية .

ويزداد عادة سعر الضريبة بالنسبة لمن بعدت صلتهم بالمورث ، ومما يبرر ذلك أن زيادة الضريبة عليهم لا تلقى مقاومة منهم لأن حصولهم على نصيب فى التركة لم يكن أمرا متوقعاً ، هذا إلى أن الورثة الأقربين ساهموا فى الواقع فى تكوين ثروة المورث أن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر وأنهم كانوا يتمتعون فعلا بتلك الثروة أثناء حياة مورثهم ، وليس من حسن السياسة أن تسوأ حالتهم بعد وفاته بفرض ضريبة عالية على ما ورثوه .

الجمع بين نوعى ضريبة التركات :

٣٥١ - أما الجمع بين نوعى ضريبة التركات فيبرره البعض (١) بأن الضريبة على مجموع التركة تمثل ما ينبغى أن تدفعه الثروات الكبيرة إلى الدولة مقابل مساهمتها فى تكوينها ، بينما تحصل الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التى تطرأ على مقدرته التكليفية .

---

(1) Seligman; Essays in Taxation. New York, 1925.

٣٥٢ - وقد كانت انجلترا تأخذ بنظام الضريبتين حتى ٣٠ يوليه سنة ١٩٤٩ ، إذ كان بها ضريبة على التركات (Estate duty) ، وضريبة على نصيب كل وارث أو موصى له (Legacy and succession duty) وقد أدمجت هذه الأخيرة فى الأولى التى زيد سعرها .

أما فى الولايات المتحدة فتفرض ضريبة واحدة تجبى من التركة قبل توزيعها .

وفى مصر فرض رسم أيلولة على التركات ، يحسب على نصيب كل وارث أو موصى له ، بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم فرضت ضريبة على التركات ، تحسب على صافى قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وتستحق مع رسم الأيلولة وبالاضافة إليه (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢) .

المطلب الثالث

الضرائب على زيادة القيمة (١)

٣٥٣ - زيادة الدخل أو رأس المال تلحقها ، بطبيعة الحال ، الضرائب العادية على الدخل أو على رأس المال كجزء منها ، ولكن المقصود هنا ضريبة خاصة على الزيادة فى الدخل أو فى رأس المال .

والزيادة فى الدخل أو فى رأس المال إما أن تكون راجعة إلى مجهود الفرد أو إلى ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو حربية موافقة لا دخل للفرد فيها ، وفى هذه الحالة الأخيرة يكون من العدل أن يستولى المجتمع على جزء من الزيادة التى لاترجع إلى مجهـــــود الفرد ، بل إلى ظروف أوجدها

---

(١) الضرائب على زيادة القيمة : Impôts sur la plus -value.

المجموع . يصاف إلى ذلك أن استعداد الفرد لدفع الضريبة يكون فى هذه الحالة أكبر من استعداده لدفع الضرائب الأخرى .

والصعوبة التى نصادفها فى فرض مثل هذه الضريبة هى فى تحديد الجزء من الزيادة الذى لا يرجع إلى مجهود الفرد ، والذى ستفرض عليه الضريبة .

وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هى الضريبة على زيادة القيمة العقارية ، وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هى الضريبة على الأرباح الاستثنائية . وسنتكلم على كل منها باختصار فيما يلى :

§ ١ ـ الضريبة على زيادة القيمة العقارية

٣٥٤ ـ تزداد قيمة بعض الأراضى ، كأراضى البناء ، بمرور الزمن بسبب ازدياد عدد السكان وانتشار العمران ، وزيادة الطلب على المساكن وهذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود المالك بل إلى ظروف موافقة ، ولذلك طالب بعض الكتاب بأن تستولى الدولة على هذه الزيادة . بفرض ضريبة على الأراضى تساوى مبلغ الزيادة فى قيمتها أو جزءا منه .

ويضيف بعض العلماء أن واجب الدولة أن تحقق قسطا أكبر من العدالة الاجتماعية لرعاياها فى مجموعهم ، وأن فرض ضريبة على الزيادة غير المكتسبة فى قيمة العقارات ، وفى قيمة رءوس الأموال والثروات بوجه عام وسيلة لتقليل التباين الكبير الملحوظ فى المجتمعات الحالية بين الدخول والثروات .

كيفية فرض الضريبة على زيادة القيمة العقارية :

٣٥٥ ـ الضريبة على زيادة القيمة العقارية إما أن تأخذ طابعا دوريا ، تقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين ، كعشر سنوات مثلا ،

لتحديد زيادة القيمة ، وتفرض الضريبة على تلك الزيادة ، وإما أن تفرض عند التصرف فى العقار بعوض إذا كانت هناك زيادة فى قيمة العقار .

ولا تفرض بعض الدول ضريبة خاصة على زيادة القيمة ولكنها تتوسع فى تحديد معنى الدخل فتجعله يشمل الزيادة فى الأصول . وبهذا تحصل الدولة على نصيب فى زيادة القيمة العقارية عن طريق ضريبة الدخل العادية ، كما هو الحال فى بعض ولايات سويسرا ، وكما تفعل أغلب الدول بالنسبة للزيادة فى القيم المنقولة (١) .

وقد فرضت بعض الدول ، كانجلترا فى سنة ١٩١٠ ، ضريبة على زيادة قيمة العقارات ، ولكنها ألغتها فى سنة ١٩٢٣ للصعوبات التى نشأت عند تقدير قيمة الأراضى .

وحصيلة هذه الضريبة ليست كبيرة .

نقد هذه الضريبة :

٣٥٦ - يأخذ بعض الكتاب على هذه الضريبة صعوبة فرز الجزء من زيادة القيمة الذى لا يعود إلى مجهود المالك ، وان جزءا كبيرا من الزيادة يرجع إلى توالى تدهور قيمة النقود فهى زيادة ظاهرية إلى حد ما .

ولكى يكون هناك تناسق يجب ، إذا فرضت ضريبة على زيادة القيمة العقارية أن تفرض معها ضريبة على زيادة قيمة الأسهم والسندات ، وزيادة قيمة المحال التجارية والمصانع . . . الخ .

---

(١) كما فعل المشرع المصرى بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ (المادة الأولى) .

كذلك يقتضى العدل من جهة أخرى إذا فرضت الدولة ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تعطى من حصيلة هذه الضريبة تعويضا لمن تقل قيمة أرضيهم لسبب لا دخل لارادتهم فيه .

ويلاحظ أن الزيادة فى قيمة العقار المقصودة هنا هى الزيادة التى تعود إلى زيادة السكان وتقدم العمران والمدنية بوجه عام ، أما إذا كانت الزيادة راجعة إلى تنفيذ أعمال محددة ذات نفع عام كانشاء طريق جديد ، أو توسيع طريق قديم فيسرى عليها مقابل التحسين (١) .

§ ٢ — الضريبة على الأرباح الاستثنائية (٢)

٣٥٧ — يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، فمن العدل أن تستولى الدولة على جزء من تلك الأرباح لاشتداد حاجتها إلى الأموال وقتئذ ، ولشعور الجميع بوجوب التضحية أثناء الحرب ، وما دام البعض يضحى بحياته ، فلا أقل من أن يضحى من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية .

وقد فرضت معظم الدول ضريبة على الأرباح الاستثنائية أثناء الحربين العالميتين الماضيتين .

كيفية تحديد الربح الاستثنائى :

٣٥٨ — يحدد الربح الاستثنائى عادة بما يزيد عن متوسط الربح العادى أثناء عدد من السنوات السابقة على الحرب .

---

(١) راجع ص ١٢٣ — ١٣٠ فيما سبق .

(٢) Contribution extraordinaire sur les bénèfices exceptionnels بالفرنسية و Excess profits tax. بالانجليزية .

كما يمكن تحديده أيضا بالنسبة إلى رأس المال المستغل ، كأن يحدد الربح العادى مثلا بمقدار ١٠ ٪ أو ١٢ ٪ من رأس المال . وما زاد على ذلك يعتبر ربحا استثنائيا ، وهذه الطريقة تصلح بالنسبة للمشروعات التى تنشأ أثناء الحرب .

وسعر هذه الضريبة مرتفع عادة وهو تصاعدى ، وقد يصل فى الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠ ٪ (كما حدث فى انجلترا بقانون ٢٢ مايو سنة ١٩٤٠) .

وقد فرضت مصر هذه الضريبة أثناء الحرب العالمية الثانية ، بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ؛ وألغتها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

المبحث الثانى

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة كثيرة ويمكن تقسيمها إلى ضرائب على الاستهلاك ، وضرائب على التداول .

المطلب الأول

الضرائب على الاستهلاك

مزايا وعيوب الضرائب على الاستهلاك :

٣٥٩ — الضرائب على الاستهلاك هى ضرائب على انفاق الدخل ، وهى عينية بطبيعتها .

وتمتاز بغزارة حصيلتها وبمرونتها ، فتزداد فى أوقات الرواج ، وتقل فى اوقات الكساد . كما تمتاز بملاءمتها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة فلا يشعر المكلف بها ، ولا تلقى مقاومة منه .

غير أنه يعاب عليها أنها لا تتمشى مع المقدرة التكليفية للممول ، وأن وطأتها على الفقير أشد منها على الغنى ، وأن جبايتها تكلف نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة .

وعند فرض ضرائب على الاستهلاك يجب أن يوازن المشرع بين مصلحة الخزانة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن مصلحة الخزانة أن تكون حصيلة الضريبة وفيرة ، أما مصلحة الأفراد فتستلزم أن يكون ثمن السلعة معتدلا . والاتجاه الحديث هو فرض هذه الضرائب على المواد والخدمات الشائعة الاستعمال ، دون أن تكون من الضروريات كالدخان والشاى والبن والسينما ، وقد تفرض على الضروريات إذا اشتدت حاجة الدولة للأموال .

ويتمتع المستهلك بالنسبة إلى ضرائب الاستهلاك بقدر من الحرية أكبر مما يتمتع به بالنسبة إلى الضرائب المباشرة . فهو يستطيع ألا يدفع الضريبة على سلعة من السلع أو يقلل مما يدفعه منها ، بالامتناع عن استهلاكها أو بالحد منه . كأن تزاد ضريبة الملاهى فيمتنع عن ارتياد السينما ، أو يقلل من ارتياده لها ، غير أنه لا يستطيع أن يمتنع عن دفع جميع الضرائب على الاستهلاك ، إذ ليس فى إمكانه الامتناع عن شراء كل ما تفرض عليه ضريبة استهلاك .

أنواع ضرائب الاستهلاك

٣٦٠ ــ تنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث نطاقها إلى :

(ا) – ضرائب **خاصة** على أنواع معينة من السلع أو الخدمات (١) .

(ب) – وضرائب **عامة** على المبيعات والصفقات ، وهى لا تلحق سلعا ولكن تلحق إنفاق الممول ، وقد تفرض **مرة واحدة**، وتقتصر على بيع بالجملة أو بالتجزئة ، وقد تكون **متتابعة** ، فتسرى عند كل بيع : مرة عند بيع المنتج لتاجر الجملة ، وأخرى عند البيع بالجملة ، وثالثة عند البيع بالتجزئة . وتحصل من البائع الذى يحملها للمشترى بزيادة الثمن ، وفى هذه الحالة ترتفع الأثمان بدرجة أكبر من ارتفاعها فى الحالة الأولى .

وهذه الضريبة تحصل عادة على شكل **رسم** نسبيـــة أو تصاعدية على الفاتورة وسعرها ليس مرتفعا ، ويتراوح عادة بين نصف فى المائة و٢٪ ، وقد تبلغ بالنسبة إلى السلع الكماليـة ١٠٪ . ومثالها الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على المشتريات (٢) التى فرضها كثير من الدول بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد اضطر بعضها إلى إلغائها .

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة حصيلتها ، بسبب شمولها لكل أنواع السلع ، وهى قد تستعمل للحد من الاستهلاك المدنى ، وتجنب التضخم النقدى أثناء الحرب (كما فعلت انجلترا سنة ١٩٤٠) .

ويؤخذ عليها أنها تؤدى إلى رفع تكاليف المعيشة ، وخاصة بالنسبة إلى الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وإنها تعرقل المعاملات ، إذ تجبر التجار على

---

(١) الضريبة الخاصة على بعض السلع : Selective or specific sales taxes.

(٢) الضريبة على المشتريات : Purchase tax — الضريبة على رقم الأعمال: Taxe sur le chiffre d'affaires

اتباع اجراءات كثيرة ، وإمساك دفاتر وحسابات للسلع التى يتعاملون فيها ، ولذا يجب أن يكون سعرها معتدلا ، وألا يكون نظامها معقدا .

٣٦١ – وتنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث **طريقة الجباية** إلى :

(ا) – ضرائب تجبى من المستهلكين مباشرة دون وسيط .

(ب) – ضرائب تجبى بواسطة المنتجين أو التجار الذين يحملونها للمستهلكين بواسطة رفع ثمن السلعة .

ومن الضرائب التى من النوع الأول :

(١) – الاحتكارات المالية ، وتتلخص فى أن تنفرد الدولة بانتاج وبيع أو بالبيع فقط لنوع معين من سلع الاستهلاك وتضمن ثمن البيع ضريبةالاستهلاك كاحتكار الدخان فى فرنسا .

(٢) – ضرائب الاستهلاك التى تجبى بواسطة قوائم اسمية ، ومثالها فى مصر الضريبة على حيازة أجهزة التليفزيون(١) ، ورسوم وضرائب السيارات(٢).

أما الضرائب التى تجبى بواسطة المنتجين أو التجار فمنها :

(١) – الضرائب الجمركية ، وهى ضرائب تفرض على السلع عنداجتيازها حدود الدولة .

(٢) – رسوم الانتاج ، وهى ضرائب تفرض على سلع أو خدمات معينة

---

(١) والضريبة التى كانت مقررة على حيازة أجهزة الراديو بمقتضى م ٢ من مرسوم ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ المعدلة بالقانون رقم ٤٧١ لسنة ١٩٥٣ ثم بالقانون رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٥٥ . والقانون رقم ٥٤٤ لسنة ١٩٥٥ وقرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٥ وقد ألغيت بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٠ . واستعيض عنها برسم جديد على أساس نسبة ضئيلة من استهلاك التيار الكهربائى وعلى انتاج البطاريات الجافة وعلى السيارات التى بها أجهزة استقبال .

(٢) القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السيارات وقواعد المرور ، الباب الرابع منه : الرسوم والضرائب ، المواد ٤٢ إلى ٧١ .

وقت إنتاجها ، ومثالها فى مصر رسوم الانتاج على الكبريت ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى (١) .

(٣) — عوائد الدخولية (octroi) ، وهى ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود المحافظة أو البلدة ، وتحصلها عادة الهيئات المحلية . وقد ألغيت فى معظم الدول .

وسنتكلم فيما يلى على الاحتكارات المالية ،والضرائب الجمركية ،ورسوم الانتاج .

§ ١ - الاحتكارات المالية

٣٦٢ — الغرض من الاحتكار المالى (٢) كما سبق هو الحصول على ايراد بواسطة رفع ثمن السلعة المحتكرة ، ولذلك يجب أن نفرق بينه وبين غيره من الاحتكارات التى تقوم بها الهيئات العامة ، لا بقصد الحصول على ايراد ، وانما لحماية المستهلكين من تحكم أصحاب المشروعات الخاصة . كاحتكار توريد المياه فى المدن .

وتلجأ الدولة للاحتكار المالى ، بدلا من ترك الانتاج حرا وفرض ضريبة عليه ، إذا كانت الضريبة مرتفعة تغرى بالتهرب منها ، أو كانت نفقات جبايتها تستغرق جزءا كبيرا من حصيلتها ، ومادام الغرض من الاحتكار المالى هو الحصول على إيراد للخزانة العامة ، فينبغى أن يراعى فى إدارته الاقتصاد والروح التجارية .

---

(١) المقررة بمقتضى القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقوانين رقم ٤٤٨ و ٥٨٠ لسنة ١٩٥٣ و ٢٩٩ و ٩٩ لسنة ١٩٥٤ و ٩٩ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) Monopole fiscal

ومما يؤخذ على الاحتكارات المالية أن نفقات الانتاج فيها قد تكون كبيرة مثل كل المشروعات الحكومية ، يضاف إلى ذلك أن الدولة لو أرادت احتكار صناعة قائمة فقد تضطر إلى تعويض أصحاب المشروعات فيها بأن تدفع لهم ثمنا غاليا نظير استيلائها على مشروعاتهم ، مما يزيد فى تكاليف الانتاج فيما بعد . ولهذا يفضل بعض الكتاب أن تترك الدولة الانتاج حرا فى ايدى الأفراد وتفرض ضريبة على المنتجات .

وللاحتكار المالى عدة صور ، منها أن تحتكر الدولة إنتاج سلعة معينة وبيعها ، ومنها أن تحتكر بيعها فقط إما بالجملة فحسب ، أو بالجملة والتجزئة معـاً .

والاحتكارات المالية توجد الآن فى بعض الدول ، مثل احتكار الكبريت والدخان فى إيطاليا ، واحتكار الكحول فى سويسرا ، والدخان فى فرنسا . وكانت موجودة فى مصر فى عصر محمد على (احتكار القطن والحرير والكتان والنحاس والزيوت) .

§ ٢ - الضرائب الجمركية

٣٦٣ــ الضرائب الجمركية (١) أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك وتفرض على السلع عند استيرادها أو عند تصديرها ، والغرض منها إما أن يكون ماليا ، أى الحصول على ايراد الدولة ، وإما أن يكون اقتصاديا أو اجتماعيا أو غير ذلك . فيكون اقتصاديا إذا أريد بفرضها حماية أو تشجيع إنتاج محلى مثلا ؛ ويشترط فى هذه الحالة أن يكون سعرها مرتفعا إلى درجة تجعل السلع المنتجة محليا قادرة على منافسة السلع المستوردة . ويكون الغرض

---

(١) Custom Duties بالانجليزية و Droits de douane بالفرنسية.

منها اجتماعيا ، كفرض ضريبة على الخمور المستوردة للحد من استيرادها ، وفى هذه الحالة يفرض رسم إنتاج على إنتاج الخمور محليا للحد منه . وبهذا قد يتعارض الغرض المالى مع الغرض الاقتصادى أو الاجتماعى .

وإذا أرادت الدولة الحصول على إيراد مالى من فرض ضـــريبة جمركية على سلعة مستوردة يصنـــع مثلها محليا ، وجب عليها أن تفرض فى نفس الوقت على السلع المصنوعة محليا رسم انتاج يعادل ضريبة الوارد .

أنواع الضرائب الجمركية :

٣٦٤ — الضريبة الجمركية إما أن تكون قيمية أو نوعية :

فالقيمية (ad valorem) عبارة عن نسبة مئوية من قيمة السلعة ، كأن يقرر على المنسوجات الصوفية مثلا ضريبة قدرها ٣٠٪ من ثمنها . أما النوعية (spécifique) فهى مبلغ معين على الوحدة من السلعة كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية خمسون قرشا .

وتمتاز **الضرائب النوعية** بسهولة الجباية ، ولكنها من جهة أخرى غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعا نسبيا على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن ، ولتجنب هذا العيب تقسم كل سلعـــة إلى عدة أصناف ، ويفرض على كل صنف منها ضريبة ترتفع كلما كان الصنف أغلى ثمنا ، مثال ذلك تقسيم المنسوجات الصوفيـــة إلى أقسام على أساس وزن المـــتر ، أو عدد الخيوط فى السنتيمتر المربع وهكذا . ولكن هذه التقسيمات تفقد الضريبة النوعية ميزتها ، وهى سهولة الجباية ، لأن تحصيلها حينئذ يستلزم عـــدة عمليـــات معقدة ، لتقسيم كل سلعة إلى أصناف ، وتقرير الضريبة المناسبة على كل صنف .

أما **الضريبة القيمية** فتمتاز بأنها أكثر مرونة من الضرائب النوعية لأن حصيلتها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها ، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمثمنين ، يضاف إلى ذلك ما تثيره من المنازعات الكثيرة بين مصلحة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون فواتير صورية ، تقدر فيها السلع بأقل من قيمتها الحقيقية حتى يقل ما يدفعونه من الضريبة ، ولتلافي هذه المنازعات قد تلجأ إدارة الجمارك إلى جباية الضريبة عينا . فاذا فرض أن سعر الضريبة ٢٠٪ من ثمن السلعة فان المصلحة تأخذ عن كل مائة وحدة مستوردة من السلعة ، عشرين وحدة كضريبة ، ثم تبيع ما تستولى عليه من السلعة مقابل الضريبة .

الرسوم على التجارة العابرة :

٣٦٥ — لا يقتصر فرض الضرائب الجمركية على الواردت والصادرات ، بل قد تفرض أيضا ضرائب على التجارة العابرة ، وهي التي تجتاز أرض الدولة ، في طريقها إلى دولة أخرى . وهذه الضرائب تعرف برسوم الترانسيت (transit) ، وقد ألغتها معظم الدول قبل الحرب العالمية الثانية ، لأن ما يعود على الاقتصاد القومي من وراء إلغائها من فوائد ، كتشجيع مشروعات النقل والتأمين بها ، يفوق ما تحصل عليه الدولة من الضريبة في حالة استبقائها .

رد الرسوم الجمركية والسماح المؤقت :

٣٦٦ — يفرض كثير من البلاد ضرائب جمركية على المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة المستوردة ، مما يؤدي إلى رفع تكاليف تحويلها إلى سلع تامة الصنع ، ويعوق بالتالي تصدير تلك السلع ، ولتجنب ...

وتشجيعا للصناعة الوطنية ، تعامل المواد الأولية نصف المصنوعة ، التى تستعمل فى صناعة السلع المعدة للتصدير معاملة خاصة ، وذلك إما بأن يرد عند تصدير السلعة التامة الصنع ما سبق دفعه من ضرائب عند استيراد المادة الأولية أو نصف المصنوعة ، وهو ما يعـــرف بالدورباك (drawback) أو **رد الضريبة** ، ومثاله رد ضريبـــة الدخان إلى مصـــدرى السجاير المصرية . وإما بأن تعفى المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها فى مدة معينة ، وهو ما يعرف **بالسماح المؤقت** والفرق بين النظامين هو أن السماح المؤقت يقضى بعدم تحصيل الضريبة . أما الدروباك فيقضى برد الضريبة فى حالة إعادة التصدير ، والنتيجة أن فائدة المبلغ الذى يدفع كضريبة فى حالة الدروباك يحرم منها المصنع أثناء المدة بين دفع الضريبة واستردادها .

٣٦٧ — ونظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية مطبقان فى مصر ، وينظم أولها المرسوم بقانون رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٥٢ (١) وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦ لسنة ١٩٥٣ والقرارات المعدلة له (٢) . أما الثانى فينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٢٥ لسنة ١٩٥٢ (٣) وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ والقرارات المعدلة (٤) .

---

(١) المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ والقرار الجمهورى بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٢ .

(٢) وهى القرارات الوزارية رقم ٧٩ و ١٤٨ لسنة ١٩٥٣ و ٤١ و ٤٩ لسنة ١٩٥٤ و ٤١ لسنة ١٩٥٥ . و ٣٠ لسنة ١٩٥٦ . و ٤٠ و ١٢٥ لسنة ١٩٥٨ و ١٢٩ لسنة ١٩٥٩ و ٣٢ و ٢١١ و ٢١٢ و ٢٢٢ و ٢٤٢ لسنة ١٩٦٠ . و ١ و ٧ و ٩ و ٢٧ و ٤٣ و ٤٥ لسنة ١٩٦١ .

(٣) المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٢ والقرار بقالون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٢ .

(٤) وهى القرارات الوزارية رقم ٨٠ و ١٤٧ لسنة ١٩٥٣ و ٤٣ و ٥٠ و ١٣٢ لسنة ١٩٥٤ و ٤٢ لسنة ١٩٥٥ ، و ٣٩ لسنة ١٩٥٦ و ٣٩ لسنة ١٩٥٨ و ٣١ و ٣٣ و ٣٤ و ٣٧ و ١٨٣ و ٢٢٢ و ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ . و ٨ و ٥٧ لسنة ١٩٦١ .

ويشترط للاعفاء المؤقت من دفع الرسوم الجمركية : أن يكون المستورد هو المصدر نفسه ، وأن يودع مصلحة الجمارك تأمينا أو ضمانا مصرفيا بقيمة الرسوم والعوائد المستحقة ، وأن يتم تصدير المصنوعات أو نقلها بمعرفته أو عن طريق الغير إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ الاستيراد . فاذا انقضت المدة دون اتمام ذلك أصبحت الرسوم والعوائد واجبة الأداء ويمكن التجاوز عن شرط المدة بقرار من وزير الخزانة (١) .

ويشترط لرد الرسوم الجمركية : أن يعاد تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ أداء الرسم ، وأن يكون المصدر هو المستورد نفسه ، ويجوز التجاوز عن هذا الشرط الأخير فى أحوال بينها المرسوم بقانون المذكور .

أما السلع التى يسري عليها نظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية فقد بينتها قرارات وزير المالية والاقتصاد المشار إليها .

§ ٣ - رسوم الانتاج (٢)

٣٦٨ — تفرض هذه الرسوم على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، وتتكلف جبايتها نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة ، ولذلك ينبغى أن يختار المشرع عددا قليلا من السلع الشائعة الاستعمال التى تنتج بكميات كبيرة فى مصانع قليلة العدد ، ويفضل فرض الضريبة على السلع وهى فى المرحلة الأخيرة من انتاجها ، حتى لا يتكرر نقل عبئها ، ومن رسوم الانتاج

---

(١) ويعتبر التصرف فى الأصناف المذكورة فى غير الأغراض التى استوردت من أجلها تهريبا يعاقب عليه بالعقوبات المقررة للتهريب الجمركى بمقتضى القانون رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٥٥ (الفقرة ٣ من المادة الأولى من المرسوم بقانون ٣٢٤ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه مضافة بمقتضى القرار الجمهورى بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٦٢ — وقد نص هذا القرار بقانون على العمل بالمادة الأولى منه اعتبارا من ١٤ يونيه سنة ١٩٦١).

(٢) رسوم الانتاج : Les accises

فى مصر : رسوم الانتاج على الكحول والجعة والأنبذة والبترول والبنزين وزيوت التشحيم وأوراق اللعب والقداحات والسكر والكبريت والأسمنت .

المطلب الثانى

الضرائب على التداول

٣٦٩ — الضرائب على التداول هى ضرائب على انتقال الثروة ، وقد حاول بعض الكتاب تبريرها بمبررات شتى لاتخلو من النقد ، والواقع أن ما يبررها بنظامها الحالى هو ضرورتها لمالية الدولة الحديثة فهى مورد للايراد غزير الانتاج سهل التحصيل ، على أنه يجب عدم المغالاة فى رفع سعرها حتى لا تعرقل المعاملات .

وتداول الثروة إما أن يكون بعوض ، كما فى عمليات البيع والشراء ، وإما أن يكون بغير عوض ، كما فى الهبة والميراث والوصية .

وتشمل ضرائب التداول : رسوم التسجيل ورسوم الدمغة ورسوم الأيلولة .

٣٧٠ — أما **رسوم التسجيل** فتحصل إذا كان اثبات نقل الملكية يستلزم تسجيلها فى سجلات خاصة ، كما هو الحال بالنسبة للعقارات ، ويعتبر جزء من رسوم التسجيل مجرد رسم مقابل الخدمة التى تقوم بها الدولة لتسجيل الملكية للمحافظة على حق المالك ، أما الجزء الآخر فيعتبر ضريبة تداول وهو المقصود هنا .

٣٧١ — أما **رسوم الدمغة** فتفرض فى الأصل على بعض عمليات التداول التى تتم عن طريق تحرير مستندات ، كالعقود والكمبيالات والشيكات والفواتير . ويحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة ، أو بيع عرائض

مدموغة ، أو عن طريق ختم الورق العادى بختم خاص مقابل دفع الرسم . ويعين القانون أنواع المحررات التى يجب دفع رسم عنها ، وفئات الرسم المختلفة على كل نوع منها ، ورسم الدمغة ينظمه فى مصر الآن القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وقد عدل عدة مرات (١) .

٣٧٢ – أما **رسوم الأيلولة** فتفرض على أيلولة الثروة إلى شخص ما عن طريق الميراث أو الوصية أو الهبة . ويعتبرها بعض الكتاب ضريبة تداول إذا كان سعرها منخفضا ، وتقترب عندئذ من رسوم التسجيل ، وضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعا كما سبقت الاشارة إلى ذلك (٢) .

---

(١) عدل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة بالمرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٢ و ٣٢ لسنة ١٩٥٣ والقوانين رقم ٣٣٢ ورقم ٤٤١ و ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ و ٣٠٠ لسنة ١٩٥٤ و ١٨١ و ٣٧٩ و ٤١٩ و ٥١٢ لسنة ١٩٥٥ و ١٠٥ و ٢٧٦ و ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ و ٥٠٤ و ٧٠ و ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ و ١٤ لسنة ١٩٦٠ و ٢٩٩ لسنة ١٩٦٢ . وهناك قوانين أخرى تعفى من رسوم الدمغة .

(٢) راجع الفقرة رقم ٣٤٥ ص ٣٢٨ فيما سبق .

القسم الثالث

القروض العـــامة

القسم الثالث

القروض العامة (١)

مقدمة :

٣٧٣ – تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من مواردها العادية التي أهمها الضرائب ، إلى موارد غير عادية ، كأن تبيع جزءا من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ؛ أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضا ، أو تصدر عملة ورقية .

ولم يعد للوسيلتين الأولى والثانية أهمية تذكر في العصر الحديث ، فالدول الحديثة وبخاصة في أوربا ، لم تعد تحتفظ بممتلكات ، إذ باعت معظم أراضيها – وهي أهم ممتلكاتها – إلى الأفراد ، لأنهم أقدر منها على استغلالها ، وأصبح بيع ما تبقى لا يكفي لمواجهة نفقات غير عادية تتطلب أموالا كثيرة .

---

(١) القروض العامة : Emprunts publics بالفرنسية ، و Public Borrowing بالانجليزية . الديون العامة : Dettes publiques بالفرنسية ، و Public Debts بالانجليزية .

بعض المراجع :

Wagner, A., Traité de science des finances, t.III, Le Crédit public.

Jèse, G., Cours de science des finances et de législation financière française t. l. 1922.

Lachapelle, G., Le Crédit public, 2 vol. 1931 - 32.

Lhomme, J., Le taux de l'intérêt et l'évolution économique 1936.

Pose, A., La monnaie et ses insitutions, 2 vols 1942

Baudhuin, F.,Placement, Louvain, 1943.

Moulton, H G., The new philosophy of public debt, 1943.

Bertrand, L., Les rentes sur l'Etat, 1944.

Laufenburger,H., Dette publique et richesse privée, 1948.

§ ١ - المال الاحتياطى

٣٧٤ - أما المال الاحتياطى فقد كانت الدول فيما مضى تعمل على جمعه من زيادة إيرادات الميزانية على نفقاتها سنة بعد أخرى ، وتحتفظ به لمواجهة الطوارىء ، وبخاصة فى الحروب ، ولذلك كان يطلق عليه « المال الاحتياطى الحربى » أما فى العصر الحاضر فلم يعد للمال الاحتياطى شأن يذكر ، أنه قلما يكون فى ميزانية الدولة فائض ، يضاف إلى ذلك أن الدولة ينبغى لأن توازن إيراداتها بمصروفاتها ولا تزيد عليها ، فاذا زادت إيراداتها على نفقاتها فى سنة من السنوات وجب عليها أن تستهلك بالفائض جانبا من دينها العام ، لأن استثمار المال الاحتياطى يكون غالبا بفائدة أقل من الفائدة التى تدفعها الدولة على ديونها . وإذا تكرر الفائض تعين عليها تخفيض الضرائب ، لأن الدولة لا ينبغى أن تأخذ من أموال الأفراد أكثر مما تحتاج إليه للقيام بوظائفها. تلك كانت الفكرة السائدة إلى عهد قريب ، أما الآن فان كثيرا من علماء المالية يرون أن تعمل الدولة على الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، لتستعين به فى إعادة النشاط الاقتصادى فى سنوات الركود .

وللمال الاحتياطى فى مصر دور خاص ، فقد كان من سياسة مصر المالية قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧ ، العمل على تكوين مال احتياطى لمواجهة الطوارىء ، نظرا لعدم مرونة نظام الضرائب الذى كان سائدا فى ذلك الوقت ، ولأن موارد البلاد معرضة للكثير من التقلبات نتيجة اعتماد اقتصادها على محصول زراعى واحد هو القطن ، تتبع قيمته العرض والطلب فى الأسواق العالمية .

§ ٢ - الضرائب غير العادية

٣٧٥ - أما الضرائب غير العادية فتستعين بها الدولة عند اشتداد حاجتها

إلى الأموال أثناء الحروب أو الطوارىء أو لاستهلاك جانب من دينها العـام ، وتكون إما بزيادة موقتة فى سعر الضرائب المفروضة فعلا ، أو بفرض ضرائب جديدة لمدة معينة تلغى بعدها . والطريقة الأولى أفضل من الثانية للأسباب الآتية :

(١) — لأن تسوية ضريبة جديدة تحتاج إلى وقت أطول وتستدعى نفقات أكثر من زيادة سعر ضريبة موجودة .

(٢) — لأنه يمكن تقدير المبلغ المتحصل من زيادة سعر ضريبة بدقة أكبر ، من تقدير حصيلة ضريبة جديدة .

(٣) — لأن اضطراب التوازن الاقتصادي الذى يعقب رفع سعر ضريبة موجودة اعتادها المكلفون ورتبوا أمورهم عليها ، أقل من الاضطراب الذى ينشأ عن فرض ضريبة جديدة .

ومع ذلك فهناك حد لزيادة سعر الضرائب القديمة إذا تجاوزته الدولة كثر التهرب منها ، وقلت حصيلتها . ويتوقف مدى رفع سعر ضريبة موجودة على مقدار حاجة الدولة إلى الأموال ، وعلى درجة ارتفاع السعر . فاذا كان السعر مرتفعا فان الدولة تفرض ضرائب جديدة ، أما إذا كان منخفضا فمن الأفضل أن تبدأ برفعه . فاذا لم يكف هذا الاجراء ، فرضت ضريبة جديدة وقد استعملت كل الدول المحاربة كلتا الطريقتين أثناء الحربين العالميتين للحصول على إيرادات غير عادية .

§ ٣ ـ اصدار نقود ورقية

٣٧٦ — أما إصدار نقود ورقية فيمتاز على القرض بأنه لا يعقبه دفع فوائد أو أصل دين ، إذ ليس هناك قرض ، وهو لذلك لا يحتاج إلى

فرض ضرائب لخدمته . غير أنه يعرض الاقتصاد القومى لخطر التضخم النقدى ، ويؤثر فى الثقة بمالية الدولة ، كما أن الأموال الاضافية لا تلبث أن تتخذ سبيلها نحو البنوك فتزيد من احتياطياتها النقدية ، وتجعل التضخم أشد خطرا مما لو اقترضت الأموال من البنك المركزى والبنوك الأخرى .

ولذلك لاتحبذ المالية العامة التقليدية التجاء الدولة إلى إصدار نقود ورقية للحصول على ايرادات لسد عجز فى الميزانية إلا فى حالة الضرورة القصوى كالحرب ، إذا لم تستطيع الحصول على أموال بطريقة أخرى ، وعلى أن تسحب النقود الزائدة من التداول بمجرد إمكان ذلك ، لأن إصدار نقود ورقية فى مثل هذه الحالة يعد فى الحقيقية ضريبة مستترة وغير عادلة لأنها تلحق الأفراد دون تمييز .

أما المالية العامة الحديثة فلا تنكر الأخطار التى تترتب على التوسع فى إصدار النقود الورقية دون ضابط ، للحصول على إيرادات لسد عجز بالميزانية ، ولكنها لا تمنع الدولة من استعمال هذه الطريقة كوسيلة للتدخل فى الحياة الاقتصادية لتنظيم الانتاج والأثمان ومكافحة البطالة ، إلى جانب الوسائل الأخرى التى تتاح لها .

§ ٤ - القروض العامة

٣٧٧ - أما القروض العامة فتعتبر أهم مصادر الايرادات غير العادية فى العصر الحاضر ، وهى فى شكلها الحالى حديثة العهد ، لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، وقبل ذلك كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا لنقود ، لجأوا للاقتراض من الماليين على أساس الثقة الشخصية ، وكانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة ليسدد من حصيلتها الدين وفوائده .

وتتميز القروض الحديثة بما يأتى :

(١) — أن القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .

(٢) — أن الدولة لا تقدم ضمانا أو رهنا لما تقترض ، وأن الذى يضمن سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .

(٣) — أن القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم .

وقد ساعدت زيادة الثقة فى هذه السندات ، ووجود أسواق منظمة للأوراق المالية يسهل بواسطتها تداولها ، على زيادة الاقبال على اقراض الدولة مما يمكنها من جمع مبالغ كبيرة جدا .

§ ٥ ـ المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية

٣٧٨ — تلجأ الدولة إلى القروض أو الضريبة غير العادية لسداد نفقات غير عادية وتقتضى المقارنة بين القرض والضريبة غير العادية أن نبحث فى أثر كل منها فى توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع من جهة ، وبين الجيل الحالى والأجيال المقبلة من جهة أخرى .

(أولا) توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف الطبقات

٣٧٩ — يختلف توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع إذ سددت تلك النفقات بواسطة ضريبة غير عادية عنه إذا سددت بواسطة قرض .

فالضريبة غير العادية لكى تعطى المبلغ المطلوب وبخاصة إذا كان جسيما ينبغى أن تكون مرتفعة تقتطع جزءا من رأس المال ولذلك فان عبأها يقع

معظمه على الطبقات الرأسمالية الغنية . أما إذا سددت النفقات غير العادية بواسطة قرض فان الدولة تحتاج لخدمة القرض إلى مبلغ قليل تحصل عليه من الضرائب العادية التى تدفعها جميع الطبقات ولهذا السبب تفضل الطبقات الرأسمالية القرض على الضريبة غير العادية لسداد النفقات غير العادية ، لأنه يسمح بنقل جزء من عبء النفقات إلى الطبقات غير الرأسمالية ، على العكس من الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن القرض يجعل مساهمة أفراد الطبقات الرأسمالية فى تحمل عبء النفقات العامة غير العادية تتناسب مع درجة سيولة رؤوس أموالهم وتتفق مع مصلحتهم .

(ثانيا) توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين الجيل الحالى والاجيال المقبلة

٣٨٠ — من الأفكار الشائعة أن عبء النفقات غير العادية يتحمله الجيل الحاضر كله إذا سددت تلك النفقات بواسطة الضريبة غير العادية . أما إذا سددت بواسطة القرض فان الأجيال القادمة تتحمل بعض ذلك العبء ، لأن فوائد القرض سوف تسدد مما يدفعه أفراد الأجيال القادمة من ضرائب فى المستقبل. وبناء على ذلك إذا كانت هناك نفقات غير عادية تستفيد منها الأجيال المقبلة بدرجة أكبر من استفادة الجيل الحالى فان الوسيلة لتوزيع عبئها بين الجيل الحاضر والأجيال المقبلة تكون بتغطية معظم تلك النفقات بواسطة القروض .

وقد بين ريكاردو أن هذه الفكرة غير صحيحة وأوضح أن تأثير الضريبة غير العادية لا يختلف عن تأثير القرض بالنسبة للجيل الحاضر وللأجيال المقبلة .

ولتوضيح وجهة نظر ريكاردو نفترض أن مكلفا رأس ماله ٥٠٠٠ جنيه

وأنه يدر له دخلا سنويا قدره ٢٥٠ جنيها (أى بنسبة ٥٪) وأن أمام الدولة نفقة غير عادية يجب لسدها إما أن تفرض ضريبة غير عادية بمعدل ٢٠٪ من رأس المال أو تصدر قرضا بفائدة ٥٪ .

فاذا اختارت الدولة الضريبة فان نصيب المكلف المذكور فيها يكون ١٠٠٠ ج ويصبح رأس ماله بعد دفع الضريبة ٤٠٠٠ جنيه ويقل دخله نتيجة لذلك إلى ٢٠٠ جنيه وينقل إلى أعقابه رأس مال قدره ٤٠٠٠ ج وهذا المبلغ يعطيهم دخلا قدره ٢٠٠ ج .

أما إذا اختارت الدولة القرض فان رأس مال المكلف المذكور يظل ٥٠٠٠ ج ، ولكن الدولة لكى تدفع فوائد القرض تفرض ضريبة عادية بمعدل ١٪ من رأس مال كل مكلف ، ويكون نصيب المكلف المذكور فيها ٥٠ ج أى أن صافى دخله يصبح ٢٠٠ ج . وفى هذه الحالة ينقل إلى أعقابه رأس مال ٥٠٠٠ ج ، يغل دخلا قدره ٢٥٠ ج تخصم منه ضريبة عادية مقدارها ٥٠ ج ويكون الباقى ٢٠٠ ج .

يتضح من ذلك أن دخل المكلف المذكور ودخل أعقابه من بعده أصبح ٢٠٠ ج ، سواء فرضت الدولة ضريبة غير عادية على رأس المال ، أو أصدرت قرضا لتغطية النفقات غير العادية ، فالنتيجة واحدة فى كلتا الحالتين.

٣٨١ — وقد أخذ برأى ريكاردو كثير من علماء المالية ، غير أنه مع بساطته ووضوحه لا يستقيم إلا إذا توافرت عدة شروط قد لا تتحقق فى الحياة العملية ، من ذلك :

(١) — أن يكون سعر استثمار رأس المال يساوى سعر القرض تماما ٥٪ مثلا .

(٢) — أن تكون الضرائب العادية ، التى تفرض للحصول على المبالغ

اللازمة لدفع فوائد القرض ضرائب مباشرة ، لأن الضرائب المباشرة وحدها هى التى تؤثر فى قيمة المادة الخاضعة للضريبة .

(٣) — أن يظل استهلاك المكلفين ونشاطهم الانتاجى على ما هو عليه قبل فرض الضريبة غير العادية أو إصدار القرض . ولكن الواقع غير ذلك : لأن فرض ضريبة عادية يدفع المكلفين إلى إنقاص استهلاكهم وزيادة نشاطهم الانتاجى ، لتعويض بعض ما فقدوه بدفع الضريبة ، وتكون النتيجة أن رأس المال الذى ينقل إلى الجيل المقبل ينقص بأقل من مقدار الضريبة غير العادية ، أما القرض فليس له مثل هذا الأثر . ولهـــذا لا يمكن القـــول بأن القرض والضريبة غير العادية سيان بالنسبة للجيل المقبل ، بل على العكس يمكن القول بأن الضرائب غير العادية تميل إلى أن تكون وطأتها أشد على الجيل الحالى منها على الجيل المقبل .

ومن جهة أخرى ، بينما الضريبة غير العادية (إذا تركنا جانبا تأثيرها فى تقليل الاستهلاك وتنشيط الانتاج) تحدث لدخل ورأس مال الجيل الحاضر والجيل المقبل ضررا لا يمكن إصلاحه ، فان القرض يحدث على العكس ضررا قد يخف أثره بمرور الزمن إذ يمكن تبديل القرض الأصلى بقرض آخر أقل فائدة مما يجعل عبء القرض — من هذه الوجهة — على الجيل المقبل فى النهاية ، أخف من عبء الضريبة غير العادية .

يتضح مما سبق أن الضرائب غير العادية إذا كانت أشد وطأة من بعض الوجوه على الجيل الحاضر منها على الجيل المقبل ، فانها من وجوه أخرى تميل إلى أن تكون أشد على الجيل المقبل منها على الجيل الحاضر .

٣٨٢ — الخلاصة أنه ليس صحيحا أن الضرائب غير العادية يقع عبؤها على الجيل الحاضر دون المقبل ، وأن القروض يقع عبؤها على الجيل

المقبل دون الحاضر . ولا أن الضرائب غير العادية والقروض سواء من حيث عبئها على الجيل الحاضر والجيل المقبل ، والصحيح أن كلا من الجيلين يحس عبء الضريبة غير العادية والقروض ولكن بدرجات تختلف باختلاف ظروف الاقتراض والاستثمار ، ومدى الالتجاء إلى كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة للحصول على ما يلزم لخدمة القرض .

ولما كان عبء النفقات غير العادية يقع لا محالة على الأجيال القادمة ، سواء سددت بواسطة الضرائب غير العادية أو بواسطة القروض ، فانه ينبغى أن يكون صرف تلك النفقات فيما تدعو إليه حاجة ملحة ، وفى وجوه منتجة تستفيد منها الأجيال المقبلة ، كالانفاق على حرب دفاعية ، أو اصلاح أراض زراعية ، وإلا كان تحميلهم لعبء النفقات غير العادية فيه تضحية من نبهم فى سبيل الجيل الحاضر .

§ ٦ ـ نقد القروض العامة

٣٨٣ — يرى بعض الكتاب أن القروض العامة تغرى الحكومات بالاسراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، ويضيفون إلى ذلك أن تكرار إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيرا سيئا على التقدم الاقتصادى للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجالا لاستثمار رءوس أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة ، مما يجعلهم يحجمون عن استثمارها فى المشروعات الصناعية والتجارية التى تستدعى تحمل المخاطر ، والتى يعزى إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادى .

ولكن الحقيقة أن القروض العامة لا تقف فى سبيل التقدم الاقتصادى ، ولا تنقص من الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التى سوف تقوم بها الدولة من حصيلة القرض أقل منفعة من الأعمال التى كان من الممكن أن

يستغل فيها الأفراد أموالهم لو لم يقرضوها للدولة . يضاف إلى ذلك أن القروض العامة تشجع على الادخار والاستثمار ، لأنها تهيء لمن يتهيب المخاطرة بماله وسيلة سهلة مأمونة لاستثمار ما يدخره ، مما يغريه بعد ذلك بمحاولة تجربة أنواع الاستثمار الأخرى الأكثر ربحـــا ومخاطرة ، كسندات وأسهم الشركات الصناعية والتجارية .

القرض في المالية العامة التقليدية :

٣٨٤ — كان الــكتاب التقليـديون يرون أن اقتراض الدولة يؤدى إلى نقص رءوس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ولذلك عارضوه ، ونصحوا بوجوب تسديد الديون العامة . وبنوا رأيهم على عدة افتراضات أهمها ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم إنتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . فقرر آدم سمث أن اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رءوس الأموال المتاحة للأفراد ، وأن الدولة بقيامها بالاستثمار لا تكمل الاستثمار الخاص ولكنها تنافسه . وقال ريكاردو إن انفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار الخاص المنتج ، ولذلك يرى أن على الدولة إذا اضطرت إلى إنفاق غير عادى ، أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقال ساى (Say) إن الدولة تنفق ما تقترضه فى أغراض استهلاكية بينما ينفق الأفراد ما يقترضونه فى أعمال منتجة ، وعند جون استيوارت ميل (J. S. Mill) يصح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الاضافية ، أو كان سببا فى خلق المدخرات ، أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة .

القرض فى المالية العامة الحديثة :

٣٨٥ — أما الكتاب المحدثون الذين تأثروا بآراء كينز (J.M. Keynes) فيختلفون فى نظرتهم إلى الاقتراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافا تاما ،

فغير صحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالى ، وهم يرون أن الاستثمار الفردى فى تقلب مستمر ، تبعا لما يطرأ من تغيير على العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المـــال ، ومن ثم كانت ضرورة تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلى بما يؤدى إلى العمالة الكاملة ، ولذا فان تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض منتج ويؤدى إلى زيادة الدخل القومى ، هذا فضلا عن أن الأفراد قد يهملون استثمار أموالهم فى نواح تعد حيوية بالنسبة للمجتمع ، وبذا يتعين على الدولة القيام به .

وبينما كان الكتاب التقليديون يقولون بوجوب العمل على تسديد الديون العامة فان الكتاب المحدثين يرون أن التسديد ليس أمرا ضروريا ، بل منهم من لا يقرونه مثل لرنر (Lerner) .

وفى مقدمة الأحوال التى يبرر الاقتراض فيها فى عصرنا الحاضر فترات الكساد عندما يكون الاقتصاد القومى دون مستوى العمالة الكاملة ، وفى حالة الحرب . أما فى فترات الرخاء فينبغى الاعتماد على الضرائب ، وبخاصة إذا بلغ الاقتصاد القومى حالة العمالة الكاملة ، ففى أوقات الكساد يساعد اتباع سياسة الاقتراض على استيعاب الأيدى العاملة العاطلة دون اتجاه إلى التضخم . أما الالتجاء إلى الضرائب بدل القروض فانه يؤدى إلى الانكماش بسبب تأثيرها فى الدافع إلى الاستهلاك والاستثمار .

وأفضـــل وسيلة لتمويل المشروعات العـــامة فى حالة العـــمالة الكاملة الضرائب ، لأنها تقتطع من الانفاق الفردى ما تضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب على ذلك تضخم . بخلاف الاقتراض ، فان الالتجاء إليه على نطاق واسع يؤدى إلى التضخم .

وفى الدول المتخلفة اقتصاديا حيث تشيع البطالة المستترة ، وحيث تكثر

نواحى الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القرض لتمويل المشروعات العامة ، وتحقيق مستوى العمالة الكاملة ، أو مستوى مرتفع من العمالة على الأقل ، كما يمكن استعمال القروض فى القيام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على أجيال عدة بدلا من إلقائها على عاتق جيل واحـــد .

الفصل الأول

أنواع القروض العامة

المبحث الأول

القروض الاجبارية والقروض الوطنية والقروض الاختيارية

يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض إجبارية ، وقروض وطنية ، وقروض اختيارية .

§ ١ - القروض الاجبارية (١)

٣٨٦ — كان الملوك والأمراء يلجأون إلى القروض الاجبارية فيما مضى كلما احتاجوا إلى الأموال لأنه لم يكن من السهل عليهم الحصول عليها بواسطة رض اختيارى لضعف الثقة فيهم ، وكان الأمير يلزم كل فرد من رعاياه بأن يقدم له على سبيل القرض مبلغاً يتناسب فى الغالب مع ثروته ، ويتعهد له بدفعه بعد مدة بدون فائدة أو بفائد ة قليلة ، ومن أمثلة القروض الاجبارية القروض التى عقدتها فرنسا فى السنوات ١٧٩٣ و١٧٩٥ و١٧٩٩ و١٨١٥ .

ويعتبر القرض الاجبارى وسطا بين القرض العادى والضريبة . ويعيبه ما يعيب الضرائب غير العادية ، دون أن تكون له مزاياها ، فهو إجبارى كالضريبة غير العادية وتستعمل فى تحديد نصيب كل فرد من القرض نفس

---

(١) قروض اجبارية : Emprunts forcés بالفرنسية » و Forced loans بالانجليزية .

العناصر التى تستعمل فى تحديد نصيبه من الضريبة غير العادية . يضاف إلى ذلك أنه على العكس من الضريبة غير العادية يثقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال ، ولهذه الأسباب أهمل هذا النوع من القروض العامة وحلت محله القروض الوطنية والقروض الاختيارية ، غير أنه قد يحدث فى العصر الحديث أن تؤجل الدولة سداد قرض عادى حل ميعاد وفائه ، وذلك بدون موافقة حملة السندات ، مما يضفى على القرض عندئذ صفة الاجبار . كذلك قد تلجأ الدولة إلى القرض الاجبارى فى بعض الظروف الاستثنائية كالحروب ، لا بقصد سد بعض النفقات العامة ولكن لتقليل كمية النقود المتداولة ، وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الأسعار .

وقد لا يصل الأمر بالدولة إلى حد فرض القرض وانما تكتفى بوضع العوائق أمام الائتمان الخاص ، حتى يتجه الأفراد بمدخراتهم نحو القروض العامة ، أو تفرض على الهيئات والشركات استثمار بعض أموالها فى القروض العامة ، ومن هذا القبيل ما قرره القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالشركات المساهمة (الفقرة ٥ من المادة ١٤ المضافة بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩) ومن تخصيص ٥٪ من صافى أرباح الشركة لشراء سندات حكومية (١) .

§ ٢ – القروض الوطنية (٢)

٣٨٧ – اعتادت الدول فيما مضى أن تستثير عاطفة الوطنية فى أفراد

(١) وذلك بعد توزيع ربح لا يقل عن ٥ فى المائة من رأس مالها على المساهمين ، ولا يسرى هذا الحكم إلا بالنسبة للشركات التى تسمح أرباحها بتجنيب هذا القدر أو بمقدار ما يسمح به رصيد أرباحها . على أن هذا القيد قد ألغى عند تعديل هذه الفقرة بمقتضى القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ الذى نص على توزيع الأرباح — بعد خصم خمسة فى المائة منها لشراء سندات حكومية — بواقع ٧٥٪ ، و ٢٥٪ لموظفى الشركة وعمالها.

(٢) قروض وطنية Emprunts patriotiques بالفرنسية » و Patriotic loans بالأنجليزية .

رعاياها ، ليقبلوا على إقراضها ما تحتاج إليه من أموال ، فتعلن أن تلك المبالغ ضرورية لانقاذ المالية العامة ، أو للدفاع عن الوطن ، إذا أريد استخدامها فى تمويل حرب . وكان الحكام يعتقدون أنهم بمثل هذه الأقوال يحصلون بسهولة على الأموال المطلوبة ، وبسعر فائدة أقل من السعر السائد ، ولهذا فان القروض ، التى أطلق عليها القروض الوطنية لهذا السبب ، تتميز بأن سعرها أقل من السعر السائد فى السوق ، مما يوفر على الخزانة جزءا من المبالغ التى تدفع فوائد ، ولا تنجح هذه القروض بوجه عام ، لأن الأفراد لا يهتمون فى القروض بغير الجانب المالى ، ولذلك فان النوع الوحيد من القروض الذى يعطى نتائج مرضية وبخاصة إذا كانت المبالغ المراد اقتراضها كبيرة هو القرض الاختيارى .

§ ٣ - القروض الاختيارية العادية (١)

٣٨٨ — فى هذا النوع من القروض لا تطالب الدولة الأفراد بأية تضحية اقتصادية بدافع من الوطنية ، ولكنها تعرض عليهم عملية مجزية ، وتتركهم أحرارا فى الاكتتاب فى القرض بالقدر الذى يريدون . ولكى تتمكن الدولة من الحصول على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، يجب عليها أن تراعى الظروف السائدة فى سوق المال ، وتتميز القروض الاختيارية عن القروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساو أو لا يفترق كثيرا عن السعر الجارى للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب فى القروض العامة فى العصر الحديث .

---

(١) قروض اختيارية : Emprunts volontaires بالفرنسية ، و Voluntary loans بالانجليزية .

المبحث الثانى

الدين السائر والدين المثبت

٣٨٩ — تنقسم القروض الاختيارية إلى أنواع تختلف باختلاف مدى حاجة الدولة إلى الأموال :

(ا) — فاذا كانت حاجة الدولة إلى الأموال موقتة ، بأن كانت الميزانية متوازنة ولكن استلزم الأمر صرف نفقات قبل جباية ما يكفى لتغطيتها من الايرادات (أى كان هناك ما يعرف **بالعجز النقدى** وهو عجز موقت) فان الدولة تصدر لتغطيته ما يعرف بأذون الخزانة العادية .

(ب) — وإذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية (وهو مايعرف **بالعجز المالى**) أو للقيام بمشروعات انتاجية ، أو لتمويل حرب ، فانها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

(ج) — وقد تحتاج الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية ، ولكنها تجد أن ظروف سوق المال لا تشجع على اصدار قرض بعيد الاستحقاق فتصدر ما يعرف بأذون الخزانة غير العادية .

ويطلق على الدين القصير الأجل الذى تمثله أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية : « الدين السائر » وعلى الدين الطويل الأجل أو متوسطه والذى تمثله السندات : « الدين المثبت » .

المطلب الأول

الدين السائر

٣٩٠ — يتكون هذا الدين ، كما سبق ، من مجموع القروض التى تصدرها

الدولة لسد حاجة نقدية موقتة للخزانة العامة أو لتغطية عجز حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأسباب ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، كأن يكون سعر الفائدة وقت إصدار القرض مرتفعا وينتظر انخفاضه فى وقت قريب . ومجموع الدين السائر ليس ثابتا بل يتغير كثيرا فى مدة قصيرة (١) وهذا هو السبب فى إطلاق اسم الدين السائر أو الطافى عليه (٢) وينشأ الدين السائر فى الحالة الأولى باصدار أذون الخزانة العادية . وفى حالة الثانية باصدار أذون الخزانة غير العادية .

§ ١ - أذون الخزانة العادية

٣٩١ - أذون الخزانة العادية (٣) نوع من السندات الاذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغا معينا فى تاريخ معين لاحق .

ويرجع العجز الموقت فى الخزانة الذى تستعمل أذون الخزانة فى سده إلى أنه لا يوجد دائمـا تطابق زمنى بين الايرادات والمصروفات ، فهناك مصروفات تتركز فى بعض شهور السنة المالية ، كفوائد الديون العامة ، وأخرى موزعة توزيعا منتظما على شهور السنة كمرتبات الموظفين . أما الايرادات فلها هى الأخرى توزيعها الخاص بها الذى قد لا يطابق التوزيع الشهرى للمصروفات ولهذا كانت هناك أشهر تزداد فيها الايرادات على المصروفات ، وأخرى تزداد

---

(١) وقد توسعت بعض الدول فى الدين السائر وبخاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، فبلغ الدين السائر فى فرنسا فى سنة ١٩٥٦ ما يقرب من نصف دينها الداخلى كله ، بينما كان $\frac{1}{7}$ (سبعه) فى سنة ١٩٣٨ أما فى انجلترا فقد بلغ ربع دينها الداخلى فى سنة ١٩٥٦ .

(٢) الدين السائر أو الطافى : Dette flottante بالفرنسية ، و Floating debt بالأنجليزية .

(٣) أذون الخزانة : Bons du Trésor بالفرنسية و Treasury Bills or Certificates بالانجليزية .

فيها المصروفات على الايرادات ، فاذا سبقت الأشهر التى تزداد فيها الايرادات الأشهر التى تزداد فيها المصروفات فلا صعوبة . أما إذا حدث العكس فان الدولة تجد نفسها فى حاجة موقتة إلى الأموال ، ولمعالجة هذا الموقف تصدر أذونا عادية على الخزانة . فأذون الخزانة تعتبر كحلقة تصل بين فترتين من السنة المالية ، تتميز احداهما بنقص الايرادات ، وتتميز الأخرى بزيادتها . ولهذا السبب فان أذون الخزانة تصدرها دولة ميزانيتها متوازنة ، أى أن جميع إيراداتها تغطى جميع مصروفاتها ، ويكون فى إمكان الخزانة تسديد جميع الأذون التى احتاجت إلى إصدارها ، ولهذا كانت أقصى مدة لهذه الأذون هى مدة الميزانية أى سنة . وتصدر أذون الخزانة عادة لمدة ثلاثة أشهر ، وقد تصدر لمدة أربعة أو ستة أو تسعة أو اثنى عشر شهرا على الأكثر .

ومجموع ما يطرح منها للاكتتاب ليس ثابتا بل يتغير باستمرار تبعا لحاجة الخزانة . ولما كان من غير المستطاع أن يحدد مقدما مقدار الدين الذى تمثله الأذون التى ستصدر أثنـــاء السنة . فليس من الممكن تحـــديد مجموع الفوائد اللازم دفعها . ولهذا السبب، ولأن المقصود هو الحصول على أموال لسد الحاجة الموقتة للخزانة لا لسد عجز فى الميزانية ، فان فوائد هذه الأذون لا تدرج فى الميزانية عند بدء السنة المالية .

٣٩٢ — وأذون الخزانة ذات فئات كبيرة ،وتتميز بانخفاض سعر فائدتها لقصر أجلها (١) ، وبأن الدولة تستطيع بواسطتها الوصول إلى موارد لا يمكن أن تصل إليهـــا عن طريق السندات الطويلة الأجل ، إذ يفضـــل أصحاب المشروعات والبنوك أن يستثمروا فيها الأموال التى تفيض لديهم موقتا ،

---

(١) لا تحتوى أذون الخزانة على كوبونات ، بل تخصم الفوائد من قيمتها الاسمية عند الاكتتاب فيها .

بدلا من تركها عاطلة ، لما تتمتع به من سيولة ، ولتعرضها لأقل قدر من الخسائر الرأسمالية ، يضاف إلى ذلك أنها أداة طيبة لتنفيذ سياسة السوق المفتوحة.

على أن أذون الخزانة لا تخلو من عيوب ، فهى تؤدى إلى تحمل الدولة بأعباء جديدة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة ، نظرا لسرعة حلول آجال الأذون وتواليها ، هذا إلى أن ما لها من سيولة كبيرة ليس فى صالح الرقابة على التضخم.

وقد تطورت أذون الخزانة فى بعض الدول وأصبحت تستعمل للحصول على إيرادات لأغراض مختلفة ، وصارت تصدر بفئات متوسطة وصغيرة ، إلى جانب الفئات الكبيرة ، لتتيح لجمهور المدخرين الاكتتاب فيها وأطلق عليها اسماء رنانة كاذون الدفاع الوطنى ، وأذون الادخار ، وأذون التحرير كما حدث فى فرنسا ، حيث بلغ ما بيد الجمهور منها فى آخر سنة ١٩٥٤ : ٣٨,٥٪ والباقى اكتتبت فيه البنوك وشركات التأمين وصناديق الايداع ، ولا يطالب حملتها فى الغالب عند حلول ميعاد استحقاقها بمبالغهم وإنما يعيدون توظيفها فى الأذون الجديدة .

أذون الخزانة فى مصر :

٣٩٣ — أذون الخزانة معروفة فى مصر ، ولكنها لا تستعمل فى سد عجز مؤقت للخزانة العامة ، وانما تستعمل فى الوقت الحاضر لتمويل محصول القطن والمحصولات الأخرى التى تشتريها الحكومة ، وفى تمويل المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الدولة ، ولتغطية المصدر من أوراق البنكنوت (القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون البنوك والائتمان ، م ٩ ، والقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥) .

§ ٢ - أذون الخزانة غير العادية

٣٩٤ — تستخدم أذون الخزانة غير العادية (١) كما سبق فى تغطية عجز

(١) أذون الخزانة غير عادية : Bons du Trésor ext raoıdinaires بالفرنسية و Treasury Notes بالانجليزية .

حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأغراض ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، وتستحق السداد بعد سنتين أو ثلاث أو خمس سنوات على الأكثر .

والفرق بين أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية أن ميعاد استحقاق الأولى لا يتجاوز السنة ، بينما يتجاوز ميعاد استحقاق الثانية السنة ، بشرط ألا يتجاوز خمس سنوات ، وإلا أصبحت سندات دين مثبت مهما كانت الاسم الذي يطلق عليها .

ومصير هذا النوع من الديون فى الغالب التثبيت عندما تتحسن ظروف سوق المال ، فتصدر الدولة عندئذ قرضا طويل الأجل بمبلغ القرض المراد تثبيته وتدعو حملة الأذون إلى الاكتتاب بأذونهم فى القرض الجديد . كما تدعو غيرهم إلى الاكتتاب النقدى ، وتسدد من الاكتتاب النقدى أذون من لا يرغب فى التثبيت .

من هذا يتضح أن أذون الخزانة غير العادية هى وسيلة للتمهيد لاصدار سندات قرض مثبت .

وقد استعملتها الدول أثناء الحربين العالميتين لتمويل الحرب ، واستعملتها مصر فأصدرت فى سنة ١٩٣٣ نوعين من الأذون .

(الأول) — أذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات بسعر ٤ ٪ .

(الثانى) — أذون بملغ ½ ٢ مليون جنيه لمدة ١٠ سنوات وبسعر ½ ٤ ٪ .

وذلك لتسوية الديون العقارية المستحقة للبنوك على الملاك الزراعيين . ويعتبر النوع الأول فقط أذونا غير عادية بخلاف النوع الثانى فيعتبر سندات دين مثبت .

المطلب الثانى
الدين المثبت

٣٩٥ — الدين المثبت (١) ويطلق عليه أيضا فى بلاد القارة الأوربية « الدين المسجل » يشمل جميع الديون التى لأجل طويل أو متوسط أو قصير. ولهذه الديون نظامها الخاص فى المالية العامة . وتدرج المبالغ اللازمة لدفع فوائدها ضمن المصروفات العادية للميزانية . والاسم الفرنسى (Dette consolidée) يرجع إلى ما جرت عليه العادة فى انجلترا من تخصيص اعتمادات معينة لخدمة الديون المختلفة ، ضمت فى نوع واحد من الاعتمادات فى عهد الملك جورج الثالث يطلق عليه اسم الاعتماد الدائم : (Consolidated Fund) يدرج فى الميزانية ، ولكن لا يناقشه البرلمان كل سنة . أما تسميته بالدين المسجل (inscrite) فيرجع إلى أنه يكتب فى السجل الأكبر للدين العام الذى انشىء فى دول القارة الأوربية بعد الثورة الفرنسية وحولت بواسطته ديون الملك إلى ديون على الدولة .

٣٩٦ — والدين المثبت إما أن يكون قابلا للتسديد (remboursable). أو غير قابل له ويسمى هذا الأخير بالدين المستديم أو المؤبد : (perpetuelle).

والأول تعقده الدولة مع التزامها برد المبلغ المقترض فى مواعيد معينة . أما الثانى فتصدره دون أن تلتزم بتسديده ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق فى التسديد عندما تريد . وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد فى ميعاد استحقاقها . وهذا النوع الأخير من القروض ، أى القروض غير القابلة للتسديد ، متاح للدولة دون الأفراد والهيئات الخاصة ، لأن الدولة دائمـــــة بخلاف الأفراد والهيئات الخاصة ، وترجع نشأته إلى القرون الوسطى ، عندما كان القرض بفائدة محرما فلجأت الدولة إلى هذا النوع على اعتبار أنه ليس قرضا ، لأن

---

(١) الدين المثبت : Dette consolidée ou inscrite بالفـــــرنسية ، و Funded debt بالانجليزية .

الدولة لا تلتزم برد المبلغ الذى تأخذه ، ولكن على اعتبار أنه خدمة تؤدى للدولة وتكافىء الدولة عليها بدفع مبلغ بسيط ، هو فى الحقيقة فائدة الدين .

والدين المثبت القابل للتسديد معروف فى مصر . أما الدين المؤبد فلم تستعمله .

المبحث الثالث

القرض الداخلى والقرض الخارجى

٣٩٧ – القرض الداخلى (١) هو الذى تعقده الدولة داخل بلادها ، أما الخارجى (٢) فهو الذي تعقده فى الأسواق الخارجية .

ويتجه التفكير إلى الاقتراض من الخارج عادة عندما يكون سعر الفائدة فى الخارج أقل من سعرها فى الداخل ، إذ تستفيد الدولة من الاقتراض من الخارج لأنها توفر الفرق بين سعر الفائدة فى الخارج وسعرها فى الداخل ، كما يستفيد الاقتصاد الوطنى لأن الدولة باقتراضها من الخارج لا تحرمه من رؤوس الأموال اللازمة له .

وتتسلم الدولة التى تقترض من الخارج مبلغ القرض فى صورة سلع وخدمات ، وتدفع الفوائد وأصل الدين ، عند حلول ميعاد دفعه ، فى شكل سلع وخدمات غالبا .

٣٩٨ – ولا تبقى سندات القرض الخارجى فى الدولة التى أصدرت فيها ، بل تنتقل من دولة إلى أخرى ، وتعود فى الغالب شيئا فشيئا إلى الدولة التى

---

(١) قرض داخلى : Dette intérieure بالفرنسية ، و Internal debt بالانجليزية .

(٢) قرض خارجى : Dette extétieure بالفرنسية ، و External debt بالانجليزية .

أصدرتها ، إذا كانت من الدول المتقدمة اقتصاديا ؛ لأن الادخار يزداد فيها وتكثر الأموال المعدة للاستثمار فينخفض سعر الفائدة ، وتبحث المدخرات عن وجوه الاستثمار التي تأتى بربح وفير ، وتتجه نحو سندات القرض العام ، فترتفع أثمانها فى الداخل مما يغرى مالكيها فى الخارج بارسالها إلى الدولة لبيعها فيها .

والواقع أن القرض الخارجى قد يتحول إلى قرض داخلى إذا اشترى سنداته الأفراد والهيئات فى الدولة التى أصدرته . كذلك قد يتحول القرض الداخلى إلى قرض خارجى إذا اشترى سنداته أصحاب رؤوس الأموال خارج الدولة .

٣٩٩ — ويستلزم إصدار القرض فى الخارج غالبا إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد الفوائد وأصل الدين ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة ، بالنص على دفع الفوائد وأصل الدين بعملة قوية كالدولار أو بالذهب .

٤٠٠ — وتعقد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة وقد تعقد فى بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولى للانشاء والتعمير الدولية (١) وهيئة التنمية الدولية (٢).

---

(١) انشىء البنك الدولى للانشاء والتعمير فى ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ ، لأقراض الدول الأعضاء والأقاليم التابعة لها سياسيا والمؤسسات الاقتصادية الخاصة الكائنة بها لتنفيذ مشروعات التعمير ، واعانة النهضات الصناعية ، وتنمية الموارد الاقتصادية . كما انه يضمن سداد القروض الخاصة المعقودة للاغراض السابقة . وتعين كل دولة من الدول الأعضاء فى البنك محافظا ونائبا له . ويتكون من المحافظين مجلس تتركز فيه سلطات البنك ، ويجتمع مرة كل عام . وقد فوض المحافظون اغلب سلطاتهم إلى مديرين تنفيذيين . وللبنك مدير عام يختاره المديرون التنفيذيون وتعاونة هيئة دولية من الموظفين ومركز البنك بمدينة واشنطن .

(٢) اقترح البنك الدولى للانشاء والتعمير فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ إنشاء هذه الهيئة الدولية الجديدة ، وانشئت فى سبتمبر سنة ١٩٦٠ ويشرف على إدارتها رجال =

٤٠١ — ومما يعيب القروض الخارجية أنها قد تجر وراءها وبخاصة بالنسبة للدول الصغيرة ذات المالية المعتلة نتائج سياسية قد تمس سيادتها أو تحد من استقلالها ، كالتدخل فى شئونها ، أو ربط مصيرها الاقتصادى والسياسى بالدولة الدائنة ، أو فرض تحالف عسكرى معها ، أو اشتراط إنفاق الأموال المقترضة فى وجوه معينة تفيد الدولة المقرضة ، كتحسين طرق المواصلات والموانى فى الدول المنتجة للبترول مثلا .

= البنك ورأس مالها بليون دولار ، وغرضها اعطاء الدول الأعضاء القروض التى تحتاج إليها بسعر فائدة أقل من البنك الدولى ، وبشروط أسهل من شروطه ، وتشترك الدول الصغيرة بنصيبها فيها بنسبة من عملاتها المحلية ، وتعيد دفع القروض بالعملة المحلية أيضا بهذا تتمكن هذه الدول الصغيرة من الحصول على العملات الصعبة لقيام صناعتها الكبيرة بفائدة بسيطة . وأهمية هذه الموسسة الغاء الالتزامات السياسية التى تصحب تقديم القروض إلى الدول الصغيرة التى تحتاج إليها ، وخاصة أن القروض تأتى دائما من الدول الكبرى التى تعمل على التدخل فى شئون الدول الصغرى .

وقد اشتركت الجمهورية العربية المتحدة فى هذه المؤسسة وبلغ نصيبها فى رأس مالها ٦,٠٣٠,٠٠٠ دولار أمريكى (قرار بقانون رقم ٢٧١ لسنة ١٩٦٠) .

وينبغى عدم الخلط بين هيئة التنمية الدولية هذه وبين هيئة دولية أخرى هى « المؤسسة المالية الدولية » التى انشئت فى ٢٤ سنة ١٩٥٦ كفرع مرتبط بالبنك الدولى ثم أصبحت وكالة له متخصصة تابعة للامم المتحدة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧ . ومع ارتباطها الوثيق بالبنك المذكور الا انها تعتبر هيئة مستقلة ، وأموالها منفصلة عن أموال البنك ، وتستثمرها فى المشروعات الانتاجية الأهلية فى الدول المنتمية الى عضويتها لا سيما التى لم تستكمل نموها الاقتصادى ، بالتعاون مع رءوس الأموال الخاصة (وبدون ضمان من الحكومات) فى الأحوال التى لا تتوفر فيها رءوس أموال خاصة كافية وبشروط معتدلة وعضويتها مقصورة على الدول الأعضاء فى البنك الدولى للانشاء والتعمير . ويتولى جميع السلطات فيها مجلس المحافظين ، ويتكون من محافظى البنك الدولى ونوابهم الذين يمثلون دولا أعضاء فى المؤسسة فى الوقت ذاته . ومجلس المديرين ويتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الذين يمثلون دولا أعضاء فى المؤسسة فى نفس الوقت أيضا . ويختار هذا المجلس مدير المؤسسة . ومقرها مدينة واشنطن ورأس مالها مائة مليون دولار .

الفصل الثانى

العمليات الخاصة بالدين العام

المبحث الأول

اصدار القروض العامة

§ ١ - ضرورة اذن البرلمان لاصدار القرض

٤٠٢ - يعتبر القرض فى الدول الدستورية الحديثة من الاجراءات المالية التى تستلزم إذن البرلمان إما بنص فى الدستور أو بحكم العرف الدستورى . وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٢٩ ، كما كان ينص دستور ١٩٥٦ فى م ٩٦ منه على أنه « لايجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة » كذلك كانت م ١٣٧ / ١ من دستور ١٩٢٣ تنص على أنه « لايجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

ويصدر الاذن البرلمانى فى شكل قانون ولكنه ليس قانونا من الناحية الموضوعية لأنه لا يحتوى على قواعد قانونية عامة آمرة .

٤٠٣ - ويبرر تدخل البرلمان فى عملية القرض بما يأتى : -

أولا - أن المناقشة البرلمانية أفضل وسيلة تكفل العلانية للقرض ، وللأسباب

التى دعت إليه شروطه وما يوجه إليه من نقد . ومدى حاجة الدولة إلى النفقات المزمع الاقتراض لسدها .

ثانيا — ان إذن البرلمان بالقرض يزيد فى ثقة أصحاب الأموال فى الائتمان العام ويساعد على نجاح القرض .

ثالثا — أن حق البرلمان فى اعتماد القروض نتيجة حتمية لحقه فى تقرير الضرائب ، لأن سداد الفوائد وأصل الدين يقتضى الاحتفاظ بالضرائب الموجودة أو تقرير ضرائب جديدة .

رابعا — لأنه لو جاز للحكومة عقد قرض دون إذن البرلمان ، لأمكنها التهرب من رقابة البرلمان لها بعدم التجائها للضريبة ، واعتمادها على القرض ولو إلى حين .

٤٠٤ — ويشترك كل من البرلمان والحكومة فى عملية القرض ، ويختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية كمبلغ القرض ، والمزايا القصوى التى تمنح للمقرضين (كالسعر الأقصى للفائدة ، والسعر الأقصى لجائزة السداد ، والاعفاءات المالية) ، وأجل القرض (مؤبد أو لأجل طويل أو متوسط أو قصير) . أما الحكومة فتختص بالشروط الثانوية كتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الاصدار ... الخ .

ويلاحظ أن أذون الخزانة العادية التى تصدر لأجل قصير جدا لتغطية العجز النقدى المؤقت للخزانة لا تحتاج إلى إذن البرلمان ، لأن المراد منها هو تغطية النفقات العامة انتظارا لتحصيل الضرائب المتأخرة جبايتها . أما إذا قصد بها اصدار قروض حقيقية فتحتاج إلى إذن من البرلمان ، ومن هذا القبيل الأذون التى تصدرها الحكومة فى مصر حاليا لتمويل المشروعات الانتاجية إذ أنها تصدرها بمقتضى قانون هو القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ .

٤٠٥ـ وإذا أصدرت الحكومة قرضا دون إذن البرلمان فالقاعدة أنه يعتبر باطلا من الوجهة القانونية ، ولكن من مصلحة الدولة من الوجهة السياسية عدم التمسك بالبطلان ، وإلا أضرت بالثقة بها وبالائتمان العام . فلا تستطيع بعد ذلك عقد قرض . بل قد تهبط أسعار سندات ديونها الأخرى فى الأسواق المالية ، خوف إعلان بطلانها هى أيضا فى المستقبل . ولذلك يحسن أن يجيز البرلمان القرض بصفة لاحقة ، ويطبق المسئولية الوزارية سياسيا أو جنائيا أو مدنيا طبقاً لما يقرره دستور كل دولة .

§ ٢ ـ القرض من الوجهة القانونية

٤٠٦ـ يعتبر القرض من الوجهة القانونية **عقدا من العقود الإدارية** تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التى تسرى على تلك العقود . وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية بالنسبة إلى كل من الدولة والمقرضين . لا يجوز المساس بها . فنفقات خدمة الديون العامة نفقات إلزامية لا يملك البرلمان قانونا أن يرفض الاعتمادات اللازمة لها ، ولا أن يعدل من جانبه وحده الشروط المنصوص عليها فى عقد القرض . وهذه الصفة الالزامية لعقود القروض العامة تعترف بها جميع الدول الحديثة ، ففى انجلترا والولايات المتحدة تقرر لنفقات خدمة الدين اعتمادات دائمة لا يناقشها البرلمان سنويا ، كما أنها ضمان للاقبال على الاكتتاب فى القرض لما تبثه من الثقة فى النفوس .

ولا يمكن التعلل بأن القرض صدر بقانون وأن ما يقرره قانون قد يمحوه أو يعدله قانون آخر .

(أولا) لأن القانون الذى يأذن بعقد القرض هو مجرد شرط لتمكين الحكومة من الاقتراض ، فهو أمر يخصها وحدها .

(ثانيا) لأن القرض عقد فى جوهره ، يتم بتقابل الايجاب من وزير الخزانة والقبول من المكتتب فى القرض .

(ثالثا) لأن صدور قانون يعـــدل شروط العقد الواردة فى قانون سابق ، أو يقرر سقوط الالتزام المتولد عن العقد ، لا يمحو حق الدين المترتب فى ذمة الدولة . وإن كان يعطل تنفيذه ، وتعطيل التنفيذ يرجع إلى أن المحاكم لا تستطيع إلا أن تطبق القانون المعدل لشروط العقد أو المسقط للالتزام .

٤٠٧ – على أن هناك من يرى أن القرض عمل من أعمال السيادة ، لأن الدولة تقصد منه تحقيق بعض الأغراض السياسية التى تسمح بالتجاوز عن شروط عقد القرض ، كالقيام بحرب .

كذلك هناك من يرى فى القرض عملا تشريعيا ينظمه قانون ، ويجوز أن يعدله أو يلغيه قانون آخر .

على أنه يلاحظ بالنسبة للقروض الاجبارية أنها تتم بارادة الدولة وحدها ، وهذه الصفة تقربها من الضرائب .

المبحث الثانى

شروط الاصدار

§ ١ - مبلغ القرض

٤٠٨ – يصدر القرض فى الظروف العادية بمبلغ محدد كعشرين مليون من الجنيهات مثلا ويقفل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وإذا زاد المبلغ المكتتب فيه عن المبلـــــغ المحدد تخفض الاكتتابات بنسبة تغطية القرض . فاذا زاد الاكتتاب عن المبلغ المطلوب خمس

مرات مثلا ، أعطى كل مكتتب سندات بمقدار خمس ما اكتتب به . وفى بعض الأحيان يجرى التخفيض على الاكتتابات الكبيرة ، أما الصغيرة فلا تخفض تشجيعا لصغار المكتتبين .

وقد لا تحدد الحكومة مبلغ القرض ، وانما تحدد مدة معينـــة تقبل بجميع الاكتتابات التى تقدم فى خلالها ، ويحدث ذلك إذا كانت الدولة فى حاجة إلى أموال كثيرة ، أو إذا خشيت ألا يغطى مبلـــغ القرض كله إن هى حددته ، فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفى مثل هذه الأحوال تقبل جميـــــع الاكتتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت فى المدة المعينة .

§ ٢ - سعر الفائدة

٤٠٩ - تراعى الدولة فى تحديد سعر الفائدة حالة السوق المالية ، ومركز ائتمان الدولة ، وضخامة المبلغ المطلوب ، ومدة القرض ، واحتمال تغيير سعر الفائدة ، والمزايا التى تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد ، وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية على قسطين ، كل ستة أشهر قسط ، حتى لا يضار صغار حملة السندات إذا طالت مدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بأمر القرض إذا قصرت .

§ ٣ - سعر الاصدار

٤١٠ - إذا كانت قيمة السند الاسمية ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة قيل إن القرض أصدر بسعر التكافؤ (١) ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيها مثلا ، قيل إن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ (٢) ، أى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيها عند الاكتتاب ، وعند تسديد

(١) بسعر التكافؤ : Au-pair

(٢) بأقل من سعر التكافؤ : Au-dessous du pair

الدين يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيه ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض منها إغراء الجمهور ليقبل على الاكتتاب فى القرض .

وإذا أصدر قرض بأقل من سعر التكافوء ، فان سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة فى السوق ، وهذه الطريقة ضارة بالدولة ، لأنها تجعلها مدينة بأكثر مما تسلمته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها .

ويفضل الاصدار بسعر التكافوء إذا كانت الأموال متوفرة فى السوق ، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيرا ، أما فى الأحوال التى يخشى فيها قلة الاقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافوء لاغراء الجمهور بالاقبال على الاكتتاب فيه ، وقد استعملت مصر كثيرا طريقة الاصدار بأقل من سعر التكافوء فى أواخر النصف الثانى من القرن الماضى .

§ ٤ - شكل السندات

٤١١ — سندات الدين العام إما أن تكون كلها من فئة واحدة ، كان تكون القيمة الاسمية لكل سند مائة جنيه ، وإما أن تتعدد فئاتها ، بأن تكون بعضها قيمته الاسمية عشرة جنيهات ، وبعضها قيمته مائة جنيه ، والبعض قيمته خمسمائة جنيه مثلا ، والأفضل ألا تكون فئات السندات عالية جدا ، وإلا عاق ذلك تداولها فى أسواق الأوراق المالية ، ولا صغيرة جدا وإلا حلت محل النقود فى التداول .

ويتصل بكل سند عدد من الكوبونات ، فاذا كانت مدة الدين خمس سنوات مثلا ، وكانت الفوائد تدفع كل ستة شهور ، كان عدد الكوبانوت الملحقة بالسند عشرة ، يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل

تاريخ استحقاق يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزانة العامة ، أو خزانة البنك الذى تعينة الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالبا البنك المركزى .

٤١٢ — وسندات القرض إما أن تكون إسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الاسمية هى التى يدون اسم مالكها على السند ، وفى سجل خاص بالدين العام ، وتسلم له شهادة بالبيانات المدونة به ، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك فى سجل الدين العام ولا تدفع قيمة كوبوناتها إلا بعد توقيع مالكها على ظهرها بالتسلم ، وفائدة هذا النوع من السندات أنها تكون بمأمن من السرقة والضياع والتلف ، أما السندات **لحاملها** فلا يقيد فيها اسم مالكها ، وتنتقل ملكيتها هى وكوبوناتها بالتسليم باليد ، والسندات **المختلطة** يكون السند فيها اسميا ، أما كوبوناته فلحاملها .

§ ٥ - المزايا المالية والضمانات

قد تقرر الدولة مزايا مالية للمكتتبين ، لترغيبهم فى الاكتتاب مثل : جوائز السداد ، وجوائز النصيب ، والاعفاء من الضرائب ، وعدم قابلية الحجز على السندات كما قد تؤمنهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود .

٤١٣ - أما جوائز السداد (١) فقد سبق الكلام عليها ، ويلاحظ أنه ليس من الضرورى لكى تكون هناك جائزة سداد أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فقد تقرر الدولة جائزة سداد وتصدر القرض بسعر التكافؤ ومثال ذلك أن يصدر السند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه وتتعهد الدولة بأن تدفع لحامله عند حلول أجل السداد ١١٠ جنيها فتكون العشرة جنيهات جائزة سداد

(١) جائزة سداد : Prime de remboursement.

٤١٤ - **أما جوائز النصيب** (١) فهى جوائز تعطى لبعض أصحاب السندات بطريق القرعة ، مثال ذلك أن يختار عند التسديد سند من السندات بطريق القرعة ويعطى ١٠٠٠٠ جنيه بدلا من القيمة الاسمية وهى ١٠٠ جنيه مثلا . أو يختار عدد من السندات بطريق القرعة ، وتعطى جوائز بسيطة متفاوتة إلى جانب الفوائد التى تعطى لجميع السندات ، وقد تكون السندات بدون فوائد ، ولكن يختار بعضها كل سنة بطريق القرعة ويعطى جوائز .

والسندات ذات النصيب لا تستعملها الدول ذات الائتمان القوى ، وأكثر ما تستعملها البلديات ، وسعر فائدتها يكون عادة منخفضا .

الإعفاء من الضرائب :

٤١٥ - تعفى معظم الدول سندات قروضها إما من ضريبة معينة كضريبة القيم المنقولة ، أو من جميع الضرائب الحاضرة والمستقبلة ، ويعتبر هذا الاعفاء مخالفا لمبـــدأ العدالة التكليفية والمساواة بين الممولين ، وبخاصة فيما يتعلق بالضريبة العامة على الايراد لكونها تصاعدية ، إذ يعفى الأكثر غنى من مبلغ أكبر نسبيا مما يعفى منه الأقل غنى ، لأن ايراد الأول يخضع فى شرائحه العليا لسعر أعلى مما يخضع له إيراد الثانى .

ولكنه يؤدى إلى تسهيل الاكتتاب فى القرض ، والحصول على شروط حسنة ، وهو لا يتقرر إلا بنص خاص لكل قرض .

وإذا كان الاعفاء مقررا بعقد القرض فلا يجوز للدولة الغاوه من جانبها . وإلا اعتبر ذلك اخلالا بالتعاقد . أما إذا كان مقررا بتشريع خاص ، دون نص بعقد القرض ، فيجوز للدولة إلغاوه بقانون آخر لاحق ، غير أن هذا

---

(١) جائزة نصيب : Lot

الاجراء يضر بالائتمان العام ، وإذا كان الاعفاء قاصرا على الضرائب المقررة وقت إصدار القرض ، فانه يجوز للدولة فرض ضريبة عليه فى المستقبل ، بشرط أن تكون عامة وليست خاصة بسندات الدين العام وحدها .

وجميع القروض العامة التى أصدرتها مصر لغاية الآن (ما عدا قروض مجلس بلدي الاسكندرية) أعفيت من الضرائب كلها إلا ضريبة التركات . غير أن القرض الوطنى الذى صدر سنة ١٩٤٣ أعفى من ضرائب التركات أيضا ، على أن ما بقى منه قد حول بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ إلى قرض انتاج معفى من جميع الضرائب عدا ضرائب التركات ، بذلك أصبحت جميع القروض العامة بمصر تخضع لضرائب التركات .

قبول السندات فى تسديد بعض الضرائب :

٤١٦ — تقرر بعض التشريعات قبول سندات القروض العامة فى تسديد بعض الضرائب ، أو فى تسديد ثمن بعض ما يشترى من الدولة ، وذلك بدلا من النقود . ومن هذا القبيل ما قرره المشرع المصرى من قبـــول سندات الحكومة ،والسندات التى تضمنها الحكومة ، فى تسديد رسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات (١). ومن قبول سندات الاصلاح الزراعى ، ممن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته ، فى أداء الضرائب على الأطيان التى لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بقانون الاصلاح الزراعى ، وفى أداء ضريبة التركات ، والضريبة الاضافية على الأطيان المفروضة بموجب قانون الاصلاح الزراعى ، وفى أداء ثمن الأراضى البـــور التى تشترى من الحكومة (٢) .

(١) القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم أيلولة على التركات ، م ٤٠/١ (معدل بالقانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣ (والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢

(٢) المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢م ٦ معدلة بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ .

عدم قابلية السندات للحجز والمعارضة :

٤١٧ — قد تقرر الدولة أيضا — لاغراء أصحاب رؤوس الأموال بالاكتتاب فى سندات قروضها — عدم قابلية هذه السندات للحجز والمعارضة ، وبهذا لا يستطيع دائن صاحب السند الحجز على السند لاستيفاء حقه من قيمته ، ومن التشريعات التى تقرر هذه الحصانة القانونية التشريع الفرنسى منذ سنة ١٧٩٨ ، والتشريع الايطالى .

ويفرقون فى فرنسا فى العمل بين السندات لحاملها والسندات الاسمية . فالمحاكم العادية — وهى المختصة بالنظر فى منازعات السندات لحاملها — لاتجيز الحجز على الفوائد ، بينما تجيز توقيع الحجز التنفيذي على السند نفسه (أصل الدين) أو الحجز عليه تحت يد الغير الحائز ، وهو عادة مصرف من المصارف ، وبيعــه .

أما السندات الاسمية ، فلكون ملكيتها لا تنتقل إلا بتدخل الادارة المالية ، باثبات النقل فى سجل الدين العام ، فان وزير المالية — ويعضده فى ذلك القضاء الاداري — لا يوافق على توقيع الحجز عليها ، ولا يستطيع الدائن بيعها .

غير أن هذا التفسير يجعل الحصانة القانونية للسنـــــدات مقررة لصالح الدولة ، لا لصالح حملة السندات ، وقد دعا إليها تهرب المدينين من دائنيهم .

تأمين المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود :

٤١٨ — إن أكثر ما يتعرض له حملة السندات فى العصر الحاضر ، هو خطر التضخم وانخفاض قيمة النقود ، إذ يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد ولأصل الدين ، ولتشجيع الأفراد على الاكتتاب فى القرض ، تستطيع الدولة تأمينهم ضد هذا الخطر ، بربط قيمة القرض لا بالنقود ، وانما بقيمة

أخرى أكثر ثباتا كقيمة الذهب ، كما فعلت فرنسا بالنسبة إلى قرض بيناى (Pinay) سنة ١٩٥٢ ، أو بربطها بعملة أجنبية أكثر ثباتا كالدولار الأمريكى ، كما فعلت فرنسا أيضا بالنسبة إلى قرض كايو (Caillaux) سنة ١٩٢٥ إذ ربطته بالجنيه الاسترلينى . وبقرض فانسان أوريول (Vincent-Auriol) سنة ١٩٣٧ . إذ ربطته بكل من الجنيه الاسترلينى والدولار الأمريكى .

وتستطيع الدولة أن تربط قيمة القرض بالأرقام القياسية لأثمان بعض السلع ، وهى الطريقة التى استعملتها فى فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة إلى قروضها والمعروفة باسم : (Système de l'indexation) .

توجيه المدخرات نحو القروض العامة :

٤١٩ — ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المدخرات نحو القروض العامة ، كأن تفرض حدا أعلى لما تستطيع الشركات والهيئات الخاصة إصداره من سندات ، مما يقلل من منافستها للسندات العامة ، ومن هذا القبيل ما فعلته فرنسا إذ أصدرت فى سنة ١٩٥١ قانونا منعت به طرح أسهم أو سندات للاكتتاب تزيد قيمتها على خمسين مليونا من الفرنكات إلا باذن من الحكومة ، وما فعلته ألمانيا فيما بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ من تحديد إصدار أسهم الشركات الخاصة وتحديد تمويلها الذاتى .

كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصندوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها فى القروض العامة .

المبحث الثالث

طرق الاصدار

أهم طرق الاصدار أربعة : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفى ، الاكتتاب بالمزايدة ، والاصدار فى البورصة .

§ ١ - الاكتتاب العام

٤٢٠ - يتلخص الاكتتاب العام فى أن تعلن الدولة عن القرض ، وتبين شروطه ، والمصالح والبنوك التى تقدم إليها الاكتتابات ، وتدعو الجمهور للاكتتاب فيه ، وتحدد له مدة معينة ، ويتقدم من يريد بطلب اكتتاب يعين فيه عدد السندات التى يرغب فى شرائها ، وقد تشترط الحكومة دفع كل القيمة المكتتب فيها أو نسبة مئوية منها مثل ٢٠٪ ، وبعد اقفال الاكتتاب تحصى المبالغ المكتتب فيها ، وإذا غطى القرض أكثر من مرة خصص لكل مكتتب نسبة معينة ، كما سبق. ثم يدفع المكتتبون الفرق بين ما سبق دفعه وما خصص لهم ، أو يستردون المبلغ الزائد ، ويتسلمون سنداتهم . وخطر طريقة الاكتتاب العام أن القرض قد لا يغطى كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذا لا تلجأ اليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو تطرح القرض للاكتتاب العام على عدة دفعات .

§ ٢ - الاكتتاب المصرفى

٤٢١ - يتلخص الاكتتاب المصرفى فى أن تتنازل الدولة لبنك أو لمجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين ، وتترك للبنوك الحرية فى إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، أو فى سوق الأوراق المالية ، بالسعر الذي تريده البنوك . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على كل المبلغ الذى تريد اقتراضه ، ولكنها تتنازل عن القرض بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح ، وتستعمل هذه الطريقة إذا خشيت الدولة عدم تغطية القرض إذا استخدمت طريقة الاكتتاب العام ، واستعمالها نادر فى الوقت الحاضر ، وهى تشبه طريقة الالتزام التى كانت مستعملة فيما مضى فى جباية الضرائب (١) .

---

(١) راجع الفقرة ٣٠٩ ص ٢٨٩ فيما سبق .

§ ٣ - الاكتتاب بالمزايدة

٤٢٢ — تتلخص هذه الطريقة فى أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك والبيوت المالية أو عليهم جميعا . بعد أن تحدد سعرا أدنى للقرض . مثال ذلك أن تحدد سعرا أدنى ٩٥ جنيها للسند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ ج . ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه ، وبالسعر الذى يريد الشراء به على ألا يقل عن ٩٥ جنيها . فاذا غطى القرض أكثر من مرة بدأت بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر ، ثم لمن يليه ، وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

وقد تأخذ هذه الطريقة شكل مناقصة فى سعر الفائدة ، مثال ذلك أن تعرض الحكومة القرض وتحدد سعرا أعلى للفائدة مثل ٣٪ ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه . ويعرض سعرا للفائدة أقل من ٣٪ وليكن ٢ ½ ٪ وهكذا . وتبدأ الحكومة باجابة طلب المتقدم بأقل سعر ثم الذى يليه ، حتى تحصل على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، وأكثر ما تستعمل طريقة المناقصة فى سعر الفائدة فى اصدار أذون الخزانة .

§ ٤ - الاصدار فى البورصة

٤٢٣ — فى هذه الطريقة تعرض الحكومة سندات القرض للبيع فى سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات صغيرة ، بالسعر الذى تحدده السوق ، ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطا ، لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المالية .

* * *

٤٢٤ — ويلاحظ أن الحكومة قد تستعمل طريقى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفى معا ، فتتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك ، وتحتفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور ، وبهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة اصدار القرض كله بواسطة الاكتتاب العام ، وفى الغالب تقوم نفس البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضا ، لأنها أقدر من الدولة على الدعاية للقرض ، وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه وتأخذ البنوك عمولة صغيرة نظير ذلك .

الفصل الثالث

انقضاء الديون العامة

٤٢٥ — تنقضى الديون العامة باحدى الطرق الآتية : الوفاء ، التثبيت ، التبديل ، والاستهلاك .

ويكون التخلص من الدين نهائيا فى حالتى الوفاء والاستهلاك . أما فى حالتى التثبيت والتبديل فان الدولة تتخلص من دين عن طريق إصدار دين آخر .

كذلك قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفـع فوائد دينها أو أصله ، وسنتكلم فيما يلى باختصار على كل طريقة من الطرق المذكورة .

المبحث الأول

الوفاء

٤٢٦ — الوفاء (١) هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين وهو عبارة عن تسديده دفعة واحدة .

ويفرق الكتاب من حيث الوفاء بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لأجـــل .

القرض المؤبد

٤٢٧ — فالقرض المستديم أو المؤبد لا تحدد الدولة ميعاد الانقضائه ،

---

(١) الوفاء Remboursement بالفرنسية ، Repayment or Redemption بالانجليزية .

غير أنها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ؛ لأن شرط عدم انقضاء الدين المؤبد هو لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك فى مصلحتها ، على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظرا لضخامتها .

القرض للأجل:

٤٢٨ - أما القرض لأجل فالأصل فيه أن يسدد فى ميعاد استحقاقه طبقا للأوضاع المقررة فى عقد القرض ، غير أن الفقهاء فى فرنسا يختلفون على ما إذا كان يجوز للدولة أن تفى به قبل حلول ميعاده ، فالبعض لا يجيزه ، وهم يطبقون فى ذلك أحكام القانون المدنى (م ١١٨٧) .

لأن الأجل فى هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا . وقد يضار الدائن إذا سدد الدين قبل الميعاد ، لأنه قد يكون رتب معاشه على أساس الحصول على دخل معين من فائدة سنداته لمدة معينة ، ويرون أنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، أو بتغيير طريقته فيجب أن تنص على ذلك فى شروط القرض ذاته .

ويرى البعض الآخر عكس ذلك ، وأن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هذا البعض من يعتمد فى ذلك على قواعد القانون المدنى ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيرا ملائما لصالح الدولة ، ومنهم من يرى أن القرض العام وإن كان ينشىء علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها ، غير أنه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الأداة الحكومية ، ولذا فهو يخضع فى تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، فللدولة أن توفى به قبل ميعاده ، دون حاجة إلى النص على ذلك فى شروط القرض .

٤٢٩ - أما فى مصر فليس ثمة ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام

قبل حلول أجله ، حتى لو طبقنا عليه قواعد القانون المدنى ، إذ تنص المادة ٥٤٤ من القانون المدنى المصرى على أنه : « إذا اتفق على الفوائد ، كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته فى الغاء العقد ورد ما اقترضه ، على أن يتم الرد فى أجل لايجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الاعلان ، وفى هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد المستحقة عن ستة الأشهر التالية للاعلان ، ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدى فائدة أو مقابلا من أى نوع بسبب تعجيل الوفاء ، ولا يجوز الاتفاق على إسقاط حق المقترض فى الرد أو الحد منه » (١) .

٤٣٠ — وتنص الدولة فى عقد القرض لأجل على طريقة الوفاء به . وتعين ميعادا لذلك ، وإذا كان الدين صغيرا فان الدولة تسدده من ايرادات الميزانية التى يستحق الدين أثناءها ، أما إذا كان مقداره كبيرا فان الدولة تبدأ قبل ميعاد التسديد بعدة سنوات ، بتخصيص مبلغ فى الميزانية لهذا الغرض . وعيب هذه الطريقة أنه قد يحدث أثناء المدة التى تجمع فيها المبالغ اللازمة لتسديد الدين ، وهى طويلة عادة قد تصل إلى عشر أو خمس عشرة أو عشرين سنة ، أن تجد الدولة نفسها فى حاجة إلى الأموال تجعلها تستعمل المبلغ الذى جمعته فى أغراض أخرى غير تسديد الدين ، حتى إذا ما حل ميعاد التسديد لم تجد ما تسدد به ، ولتلافى ذلك تنص عادة على الوفاء بالدين تدريجيا على دفعات ينتهى آخرها بانتهاء أجل القرض ، ولكن هذا هو ما يعرف بالاستهلاك وسنتكلم عنه فيما بعد .

---

(١) كانت المسألة قبل العمل بالقانون المدنى الحالى (أى قبل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩) محلا لمثل الخلاف الموجـــود فى فرنسا ، إذ لم يكن فى القانون المدنى المصرى القديم نص مماثل لنص المادة ٥٤٤ المشار إليها .

المبحث الثانى

تثبيت الديون

٤٣١ – التثبيت(١) هو تحويل دين سائر حل أجله إلى دين متوسط الأجل أو طويلة أو مؤبد ، ويتلخص فى أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضا جديدا متوسط الأجل أو طويلة أو مؤبدا بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله . وهى إما أن تجبر الدائنين على قبول القرض الجديد بدلا من القرض القديم ويكون التثبيت عندئذ **اجباريا** كما حدث فى ايطاليا سنة ١٩٢٦ وإما أن تترك لهم الخيار فى الاكتتاب فى القرض الجديد بسندات القرض السائر المراد تثبيته ، أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت **اختياريا** وفى حالة التثبيت الاختيارى تقبل الدولة أيضا الاكتتاب بمبالغ نقدية ممن يريد الاكتتاب فى القرض الجديد . وتستعمل هذه المبالغ فى تسديد قيمة سندات من لايريد التثبيت من حملة أذونات القرض السائر .

والتثبيت الاجباري ، وهو الذى يفرض على الدائنين كما سبق القول ، فيه إخلال بشروط العقد ويعد توقفاً جزئيا عن الدفع (٢) ولذا لا يجب أن تلجأ إليه ، أما التثبيت الاختيارى فجائز .

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، ويجب لذلك ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة فى السوق على القروض التى من نوعه ، وإلا فضل حملة السندات استرداد قيمتها وأخفقت عملية التثبيت .

---

(١) التثبيت : Consolidation بالفرنسية والانجليزية .

(٢) راجع الفرة ٤٥٤ ص ٤٠٦ فيما يلى :

المبحث الثالث

تبديل الديون

٤٣٢ — تبديل الدين أو تحويله (١) هو أن يستبدل به دين آخر يقل عنه في سعر الفائدة ، مثال ذلك أن تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٤٪ دينا آخر سعر فائدته ٣½٪ ، وهذه العملية يمكن تحليلها إلى عملية تجديد الدين (Novation) المنصوص عليها في القانون المدنى (م ٣٥٢ وما بعدها) والغرض من التبديل هو تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة ، ولذا فمن واجب الدولة السعى إليه ما أمكن ذلك . ولا يسرى التبديل إلا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطته . أما الدين السائر فان ما يسرى عليه هو التثبيت وليس التبديل .

المطلب الأول

أنواع التبـــديل

التبديل إما أن يكون إجباريا أو مستترا أو اختياريا .

التبديل الإجبارى :

٤٣٣ — يكون التبديل إجباريا إذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين ، وذلك بما لها من حق السيادة ، وهو إجراء خطير وضار لأنه ينطوي على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة ، ويعتبر توقفاً جزئيا عن الدفع . وينبغى ان تتجنبه الدولة إلا إذا اضطرها إليه سوء حالتها المالية ، وقد استعملت بعض الدول التبديل الاجبارى أثناء القرن التاسع عشر كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية .

(١) التبديل أو التحويل : conversion بالفرنسية والانجليزية .

التبديل المستتر :

٤٣٤ — أما التبديل المستتر أو المقنع فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها ، أو خفضت قيمة عملتها ، لأن انخفاض قيمة النقود يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها ، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، فكأن الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقى .

التبديل الاختيارى :

٤٣٥ — فى هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين ، وذلك بأن تخير حملة السندات بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم تبديل الدين إذا اختار الدائنون الأمر الأول .

ولما كانت عملية التبديل قد تؤدى إلى تسديد قيمة بعض السندات ، فانه لكى يمكن التبديل ، يجب أن يكون تسديد الدين مستطاعا فى الوقت الذى يعرض فيه التبديل . وكما سبق القول : إذا كان الدين مؤبدا فلاصعوبة ، لأنه ليس هناك ما يمنع الدولة من تسديده فى أى وقت تشاء ، لأن عدم قابلية التسديد مشروط لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه وتسدد الدين . أما إذا كان الدين لأجل فقد رأينا أن البعض لا يوافق على تسديده ، وبالتالى لا يوافق على التبديل ، إلا إذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها حين اصداره بحق الوفاء به أو استهلاك سنداته أو تبديله قبل حلول اجله ، لأن الدائن فى جميع هذه الحالات يتحمل مختارا مخاطر تسديد القرض

قبل حلول . أجله ، وليس له أن يرفض التبديل ما دام ينطوى على تخييره بين رد قيمة سنداته الاسمية ، وبين قبول سندات الدين الجديد المنخفض الفائدة . كما رأينا أن البعض الآخر يوافق على تسديد الدين وبالتالى على تبديله ، حتى ولو لم تحتفظ الدولة لنفسها بهذا الحق (١) .

المطلب الثانى

الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

لكى تنجح عملية التبديل يجب أن يختار حملة السندات التبديل لاالتسديد ، ولكى يختاروا التبديل ينبغى أن يكون التبديل أفضل لهم من التسديد ، ولهذا يجب أن يخير حملة السندات فى وقت وفى ظروف تحتم عليهم تفضيل التبديل ، لأنه يكون فى صالحهم .

٤٣٦ — ويفضل حملة السندات التبديل إذا كان سعر السندات فى سوق الأوراق المالية أعلى من سعر التكافؤ . بشرط ألا يكون ارتفاع السعر عارضا مؤقتا ، بل دائما ، لأنه لو فرض وكان سعر السند (الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه) ٩٥ جنيها فقط فى سوق الأوراق المالية وعرضت الدولة تبديل القرض أو تسديد الدين لفضل جميع حملة السندات التسديد ، لأنهم يربحون من ورائه خمسة جنيهات فى كل سند فلا ينجح التبديل . ويرتفع سعر سندات القرض فى سوق الأوراق المالية عن سعر التكافؤ إذا كان سعر الفائدة فى السوق أقل من سعر الفائدة الاسمى على سندات القرض المراد تبديله . فاذا فرض أن سعر فائدة القرض المعروض تبديله هو ٥٪ وأن سعر الفائدة فى السوق على القروض المماثلة للقرض المراد تبديله هو ٤½٪ ، فان الدولة إذا عرضت أن تستبدل بالدين دينا آخر سعره ٤½٪ فلا يجد حامل السند مصلحة فى استرداد

---

(١) راجع ما يسبق قوله بالفقرات ٤٢٧ إلى ٤٢٩ إلى ص ٣٨٩ و ٣٩١ .

قيمته الاسمية ، لأنه لو استرد ١٠٠ جنيه لما استطاع توظيفها بأكثر من ٤ ½ ٪ وهو السعر الجارى للفائدة ، ولذا فانه يفضل التبديل وتنجح العملية .

٤٣٧ — ولكى ينجح التبديل لابد أيضا من اختيار الوقت المناسب لاجرائه ، ومما يساعد على نجاحه اجراؤه فى الأوقات التى يسود فيها الهدوء السياسى فى الخارج والداخل ، لأن اصحاب رؤوس الأموال يفضلون الاحتفاظ بأموالهم سائلة بدلا من توظيفها فى استثمارات طويلة الأجل ، إذا توقعوا قيام حرب أو اضطرابات ، فاذا عرضت عملية التبديل فضلوا التسديد على التبديل .

كذلك لا ينتظر نجاح عملية التبديل إذا أجريت فى أوقات الأزمات الاقتصادية ، لأن جميع الأوراق المالية ، بما فيها السندات موضوع التبديل ، تنخفض قيمتها فى تلك الأوقات ، ولأن الماليين يفضلون الاحتفاظ بروؤس أموالهم سائلة فى أوقات الأزمات .

٤٣٨ — ويجب على الدولة أن تتخير لعملية التبديل وقتا تكثر فيه النقود ويقل فيه سعر الفائدة ، لأن الدولة بعرضها تسديد الدين أو تبديله تتعرض لخطر تسديد جزء كبير من الدين . وإذا نظمت عملية التبديل تنظيما دقيقاً قلت طلبات التسديد . غير أن هناك دائما من يطلبون التسديد ، ولما كانت الدولة ليس لديها أموال حاضرة ، فيجب أن تتفق مع البنوك الرئيسية على أن تضع تحت تصرفها طوال المدة التى تستمر فيها عملية التبديل المبالغ اللازمة لمقابلة طلبات التسديد .

٤٣٩ — والمدة التى تحدد لعملية التبديل تكون عادة قصيرة تتراوح بين عشرة أيام وثلاثين يوما ، وفى أثنائها يستطيع حملة السندات طلب تسديد قيمتها ، فاذا انتهت المدة اعتبر التبديل مقبولا من كل من لم يطلب التسديد .

ولكى تنجح عملية التبديل يجب أن تظل الشروط الضرورية للتبديل قائمة

طوال تلك المدة ، وعلى الأخص ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ ، إذ لو انخفض لتعرضت عملية التبديل للاختناق . والغرض الثانى من تدخل البنوك فى العملية هو منع انخفاض سعر السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ أثناء المدة المحددة للاختيار ، وذلك بأن تشترى البنوك كل السندات التى تعرض للبيع حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ . ولذا يجب أن يكون لدى البنوك أموال سائلة كافية ، وهذا سبب آخر لاشتراط التبديل فى الأوقات التى تكثر فيها الأموال السائلة .

وتتقاضى البنوك ، نظير مساعدتها للدولة فى انجاح عملية التبديل عمولة بسيطة على المبالغ التى تسلم للدولة للتسديد ، والتى تستعمل فى شراء السندات لحماية سوقها .

المطلب الثالث
أشكال التبديل

يأخذ التبديل عدة أشكال أهمها : التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ .

التبديل على التكافؤ :

٤٤٠ — التبديل على التكافؤ أكثر أشكال التبديل شيوعا ، وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الاسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الاسمية . وفى بعض الأحيان لا تخفض الدولة سعر الفائدة دفعة واحدة وانما تخفضه على دفعتين (١) ، ويحدث هذا عادة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيرا ، وكان المراد خفض سعر

(١) التبديل على دفعات : Conversion par paliers

الفائدة تخفضا ملموسا كنصف فى المائة مثلا ، ففى هذه الحالة تعلن الدولة أن تخفض سعر الفائدة يتم على مرحلتين ، فتخفض الفائدة فى أول الأمر بمقدار ربع فى المائة ، وبعد مضى بضع سنوات يخفض الربع الآخر .

التبديل مع دفع فرق :[1]

٤٤١ – القصد من هذا النوع من التبديل فى الحقيقة هو الحصول على على أموال اضافية ، لا لتخفيض أعباء الدين ، وهو يفترض وجود قرضين للدولة سعر كل منها فى سوق الأوراق المالية دون التكافؤ ، أحدهما « ا » فائدته ٤$\frac{1}{2}$٪ مثلا وسعره فى السوق ٩٥ جنيها ، والآخر « ب » فائدته ٣٪ وسعره فى السوق ٧٥ جنيها . فتعرض الدولة أن يستبدل بسندين من القرض « ا » قيمتها السوقية ١٩٠ جنيها ، ثلاثة سندات من القرض « ب » قيمتها السوقية ٢٢٥ جنيها ، على أن يدفع المستبدل جزءا من الفرق بين ثمن الثلاث سندات وثمن السندين وهو ٣٥ جنيها .

التبديل دون التكافؤ :

٤٤٢ – يفترض هذا النوع وجود قرضين أيضا للدولة ، « أحدهما «ا» ارتفعت قيمة سنداته فوق التكافؤ بينما بقيت قيمة سندات الآخر « ب » دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض « ا » سندات من القرض « ب» حسب سعرها فى السوق ، فاذا كانت فائدة القرض « ا » الذى ارتفعت قيمة سنداته عن سعر التكافؤ ٥٪ ، وفائدة القرض « ب » الذى بقيت قيمة سنداته تحت التكافؤ ولتكن ٧٥ جنيها هى ٣٪ ، فان الدولة عوضا عن أن

(١) التبديل مع دفع فرق : Conversion avec soulte

تستبدل بالدين « ا » دينا جديدا بسعر ٤٪ مثلا ، تستبدل به سندات من سندات القرض « ب» (وفائدته الحقيقية ٤ ٪) حسب قيمتها فى السوق . أي أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض « ا » قيمتها الاسمية ٣٠٠ جنيه ، أربعة سندات من القرض « ب» قيمتها فى السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه .

عيب هذا النوع كما هو واضح زيادة القيمة الاسمية للدين بما يقرب من الثلث .

اشكال أخرى للتبديل :

٤٤٣ — قد يكون التبديل عن طريق إعطاء سندات دين قابل للاستهلاك بدلا من سندات دين مؤبد ، أو عن طريق إعطاء سندات تتضمن ايرادا مرتبا لمدى الحياة بدلا من السندات المراد تبديلها .

وقد يكون لسند الدين الجديد نفس سعر الفائدة التى للسند القديم ، أو سعر أقل ، وفى حالة اعطاء سندات تتضمن إيرادا مرتبا لمدى الحياة ، يتضمن كل قسط جزءا من رأس المال مضافا إلى الفائدة ، وميزة هذه الطريقة بالنسبة إلى الدولة أن الدين ينقضى بوفاة صاحب السند .

٤٤٤ — ولتشجيع حملة السندات على قبول التبديل، قد تتعهد الدولة بألا تجرى تبديلا آخر فى المستقبل خلال مدة معينة كعشرين سنة مثلا ، حتى يطمئن حملة السندات لقبض الفوائد المقررة خلال مدة طويلة .

كذلك قد تمنح الدولة علاوة لكل من يقبل التبديل ، كما فعلت مصر فى سنة ١٩٤٣ عندما بدلت بالدين الممتاز والدين الموحد القرض الوطنى ؛ إذ منحت علاوة قدرها ١٪ و ٢٪ على التوالى فوق القيمة الاسمية للسند لكل دائن يقبل التبديل .

امثلة لتبديل الديون :

٤٤٥ — من عمليات التبديل التي نجحت : تبديل القرض الانجليزى فى سنة ١٨٨٤ من ٣½ ٪ إلى ٣٪ والتبديل الذى حدث فى سنة ١٨٨٨ من ٣٪ إلى ٢½ ٪ وقد أجرى التبديل فيها على دفعتين ، والتبديل الذي حدث سنة ١٩٣٢ من ٥ ٪ إلى ٣½ ٪ وقد نتج عنه وفر فى الفوائد السنوية يبلغ ٣٠ مليونا من الجنيهات وتبديل القرض الايطالى من ٤ ٪ إلى ٣½ ٪ وقد أجرى على دفعتين أيضا ، الأولى من ٤ ٪ إلى ٣¾ ٪ فى سنة ١٩٠٦ والثانية من ٣¾ إلى ٣½ ٪ فى سنة ١٩١١.

وأجرت مصر عدة عمليات تبديل أهمها : تبديل الدين الموحد فى سنة ١٨٨٠ من ٧ ٪ إلى ٤ ٪ والدين الممتاز فى سنة ١٨٩٠ من ٥ إلى ٣½ ٪ ، ودين الدائرة السنية فى سنة ١٨٩٠ من ٥ ٪ إلى ٤ ٪ ودين الدومين فى سنة ١٨٩٣ من ٥ ٪ إلى ٤½ ٪ ، والدين الموحـــد والدين الممتــاز فى سنة ١٩٤٣ إلى القرض الوطنى ٣¼ ٪

المبحث الرابع

استهلاك الديون

٤٤٦ — استهلاك الدين (١) هو التحرر منه نهائيا عن طريق رد قيمة سنداته إلى حاملها على دفعات متتالية ؛ وهو يشبه التبديل فى أن كلا منها يؤدي إلى تخفيض عبء الفوائد ، ولكنه يختلف عنه فى أنه يترتب عليه تخفيض مبلغ الدين أيضا .

واستهلاك الدين لا يعدو أن يكون وفاء به ، فلكى يمكن استهلاك دين يجب أن يكون للدولة حق الوفاء به فى الوقت الذي تعتزم فيه استهلاكه .

---

(١) استهلاك : Amortissemet

فاذا كان الدين مؤبداً فليس ثمة ما يمنع الدولة من استهلاكه فى أى وقت تشاء وبالطريقة التى تروق لها ، لأن عدم تعيين أجل الوفاء بالدين المؤبد ، كما نعلم ، مشروط لصالحها ، فتستطيع أن تتنازل عنه حينما تريد .

أما إذا كان الدين ذا أجل فمن الكتاب من يرى أنه ينبغى ، لكى تتمكن الدولة من استهلاكه قبل حلول أجله ، أن تكون قد احتفظت لنفسها حين إصداره بذلك الحق ، ومنهم من يجيز الاستهلاك دون حاجة إلى ذلك الشرط على ما سبق أن رأينا (١) .

ويجب أن يجرى استهلاك الديون ذات الأجل فى المواعيد وطبقا للطريقة المقررة فى عقد القرض . وقد تكتفى الدولة أحيانا بالنص على عدم جواز استهلاك الدين قبل مضى مدة معينة من تاريخ اصداره ، وعلى أن يكون الاستهلاك بعد مضى تلك المدة طبقاً للطريقة التى تراها الدولة .

ويضار صاحب السند باستهلاكه إذا كان سعره فى السوق أعلى من قيمته الاسمية ، وعلى العكس يستفيد من الاستهلاك إذا كانت قيمة السند فى السوق أقل من قيمته الاسمية .

§ ١ - طرق الاستهلاك

الاستهلاك على أقساط سنوية (٢) :

٤٤٧ - أكثر طرق الاستهلاك استعمالا هى أن ترد الدولة لحملة السندات كل سنة جزءا من الدين ، وقد يكون ذلك عن طريق تسديد قيمة كل سند

---

(١) تراجع الفقرتين ٤٢٨ و ٤٢٩ ص ٣٩٠ فيما سبق .

(٢) Amortissement par annuités terminables.

على حدة مع فوائده على أقساط سنوية متساوية . فاذا كانت المدة المحددة لاستهلاك الدين عشر سنوات مثلا ، سددت الدولة قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية ، يحتوى كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد ، وفى السنوات الأولى يكون الجزء الذى يمثل الفوائد أكبر نسبيا من الجزء الذى يمثل أصل الدين ، ثم يأخذ هذا فى التزايد ، وذاك فى التناقص كلما قرب أجل الدين حتى يتم السداد .

وعيب هذه الطريقة أنها خطرة على صغار حملة السندات ، لأنها قد تغريهم بانفاق كل ما يدفع إليهم من أصل الدين وفوائده ، وبذلك يبددون رأس مالهم الذى كان مستثمرا فى القرض .

الاستهلاك بطريق القرعة :

٤٤٨ — ولذلك فالغالب أن تختار الدولة كل سنة عددا من السندات بطريق القرعة ، وترد لأصحابها كل قيمتها الاسمية . فاذا كانت القيمة الاسمية للدين ٥ ملايين جنيه موزعة على ٥٠ ألف سند ، وكانت المدة المحددة للاستهلاك عشر سنوات مثلا ، فان الدولة تختار كل سنة ٥ آلاف سند بطريق القرعة ، وترد قيمتها إلى أصحابها (١) ؛

وإذا كان القرض قد أصدر بسعر التكافؤ مع مكافأة تسديد ، سددت الدولة السند مع مكافأة التسديد .

الاستهلاك عن طريق شراء السندات من سوق الأوراق المالية .

٤٤٩ — تستطيع الدولة استهلاك سنداتها عن طريق شرائها من البورصة

(١) لتسهيل عملية القرعة قد نقسم السندات إلى عدد من المجموعات مثل أ ، ب ج ، .... كل منها ذات أرقام مسلسلة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها .

وإعدامها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات فى البورصة أقل من قيمتها الاسمية ، لأنها تربح الفرق ، غير أنها لاتستطيع استهلاك عدد كبير من السندات بواسطتها ، لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدى إلى ارتفاع ثمنها .

تدبير الأموال اللازمة للاستهلاك :

٤٥٠ — إذا كان القرض لأجل فان الدولة تنص فى شروطه عند إصداره على طريقة ومواعيد تسديده ، وفى هذه الحالة ينبغى أن تدرج فى ميزانيتها المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التى يحل ميعاد استهلاكها أثناء السنة المالية ، غير أن الدولة لا ترتبط عادة عند عقد قرض بطريقة معينة ومواعيد محددة لاستهلاكه ، إلا إذا كان القرض صغيرا تستطيع تسديده من الايرادات العادية للميزانية .

أما إذا كان القرض كبيرا نسبيا فانها تكتفى فى الغالب بالنص على استهلاكه بعد مرور مدة معينة من إصداره كعشر سنوات مثلا ، وفى هذه الحالة تعمل الحكومة على سداد القرض بالطريقة التى تراها ، كالاستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة ، وتدبر الأموال اللازمة لذلك من ايرادات غير عادية كالمبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها كل ذلك بشرط أن يتم استهلاك سندات القرض جميعها عند حلول أجل القرض .

أما القرض المؤبد فنظرا لأن الدولة ليست ملزمة بالوفاء به فى مدة معينة فانها تتبع فى استهلاكه ، إذا أرادت ، الطريقة التى تختارها ، كالاستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة وقد تدرج لهذا الغرض مبلغا سنويا فى الميزانية أو تخصص له فائض الميزانية ، أو المبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها .

§ ٢ - صندوق الاستهلاك

٤٥١ — لضمان انتظام عملية استهلاك الديون المؤبدة والديون المحددة الأجل التى ينص عند إصدارها على استهلاكها فى مواعيد دورية بطريقة خاصة ، تنشىء بعض الدول ما يسمى « بصندوق الاستهلاك (١) » وتمده بمبلغ أصلى يعتبر كرأس مال ، وبمبلغ سنوى ، وقد تخصص له أحيانا نوعا معينا من الايرادات العامة كحصيلة ضريبة معينة كضريبة التركات ، ويشترى الصندوق من المبالغ التى تتجمع لديه ، سندات الدين من البورصة . والسندات التى يشتريها إما أن تعدم أو يحتفظ بها ، فاذا احتفظ بها يتسلم الصندوق فوائدها السنوية ، ويستعملها فى شراء سندات أخرى ، وبهذه الطريقة يزداد الاستهلاك باستمرار ، غير أن الاحتفاظ بالسندات قد يغرى الحكومة بالتصرف فيها بالبيع إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال ، وبذلك تعود إلى التداول ثانية ، مما يضيع معه مجهود الصندوق فى استهلاك الدين العام. وقد أنشأت انجلترا صندوقا لاستهلاك الدين فى الربع الأول من القرن التاسع عشر وكذلك فرنسا فى سنة ١٨١٦ ، وكثر إنشاء صناديق الاستهلاك بعد الحرب العالمية الأولى، نظرا لازدياد الديون العامة زيادة كبرى وضرورة العمل على تخفيض أعبائها .

§ ٣ - الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

٤٥٢ — شاعت فى انجلترا فى أواخر القرن الثامن عشر فكرة لاستهلاك الديون عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس (Price) وهو قسيس

---

(١) صندوق الاستهلاك: Caisse d'amortissement بالفرنسية و Sinking Fund بالانجليزية .

انجليزى وعالم رياضى ، تهدف إلى استهلاك الدين العام باستعمال طريقة الفوائد المركبة ، ذلك أن استثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، فلو فرض أن خصص جنيه واحد سنويا لاستهلاك دين قدره مائة جنيه بالطريقة العادية لاحتاج انقضاء الدين إلى مائة سنة ، بينما لو ثمر هذا القسط السنوي بفائدة مركبة بسعر ٥٪ لتم تسديد الدين فى ٣٧ سنة ، ولو كانت الفائدة ٤٪ لتم تسديده فى ٤١ سنة .

وقد اقترح ريتشارد برايس بناء على هذه الفكرة تخصيص مبلغ سنوى لشراء سندات الدين العام بدلا من إعدامها ، مع إضافة فوائدها السنوية ، وشراء سندات أخرى بالفوائد ، ويؤدي ذلك إلى شراء جميع سندات الدين العام واستهلاكه بسرعة . ويمكن إنشاء صندوق استهلاك ليقوم بهذة العملية. وقد طبقت هذه الفكرة فى انجلترا من سنة ١٧٨٦ إلى سنة ١٨٢٩ وفى بعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

٤٥٣ — وهذه الفكرة رغم ما يبدو عليها من صحة من الوجهة الحسابية، يعترض عليها بأن الفوائد التى تستولى عليها الدولة عن السندات التى تشتريها وتحتفظ بها ، انما تدفعها الدولة بنفسها من إيراداتها السنوية ، فالدولة لم تكسب شيئا من مصدر خارجى عنها ، ويكون مثل الدولة فى هذه الحالة كمثل المدين الذى يحتفظ بسند الدين بعد تسديده بدلا من إعدامه ، ويضع بجانبه فى أول كل عام الفائدة التى كان يدفعها للدائن قبل تسديد الدين ، ويضيف إليها فى العام التالى فائدة العام الثانى وفائدة الفائدة التى دفعها فى العام الأول وهكذا ، فانه بعد عدد من السنين يتجمع لديه من هذه الفوائد وفوائد الفوائد ما يزيد عن قيمة الدين الأصلية ، غير أنه فى الواقع لم يكسب من هذه العملية شيئا ، لأنه هو الذى دفع من نفسه لنفسه ، ولا تعدو العملية أن تكون ادخارا من جانبه ، وهذا بخلاف صاحب المال الذى يقرض ماله للغير فيستثمره هذا

الغير ، ثم يدفع عنه فائدة من بعض ما ينتج عن هذا الاستثمار ، يضاف إلى ذلك أنه كلما زاد رصيد الاستهلاك بتوالى السنين ازداد الطلب على شراء سندات الدين ، فيرتفع ثمنها مما لا يمكن الدولة من الحصول إلا على كمية أقل منها ، هذا فضلا عن أن وجود رصيد الاستهلاك يغرى الدولة بالتصرف فيه إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال .

المبحث الخامس

توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع

٤٥٤ — قد تعلن الدولة توقفها أو امتناعها عن دفع فوائد الدين أو أصله ، والتوقف إما أن يكون كليا أو جزئيا ، موقتا أو نهائيا . فالكلى يكون إذا توقفت الدولة أو امتنعت عن دفع فوائد الدين أو أصله ، أما الجزئى فيكون إذا أخلت الدولة بشروط عقد القرض ، وقد مرت بنا بعض أمثلة للتوقف الجزئى : (التثبيت الاجبارى ، والتبديل الاجبارى) ، وفيما يلى أمثلة أخرى : تخفيض أصل الدين ، تخفيض فوائده ، تجميد الكوبونات ، إرغام الدائنين على قبول سندات بدلا منها ، تخفيض العملة أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى أو تركها وانشاء عملة جديدة.

والتوقف أو الامتناع عن تسديد الدين أو الفوائد ظاهرة يتميز بها القرن التاسع عشر لكثرة نشوب الثورات والحروب الأهلية أثناءه ، ولأن الدول كانت تقترض بشروط شديدة من حيث ارتفاع سعر الفائدة ، وأقساط السداد .

ومن الدول التى توقفت أو امتنعت عن الدفع خلال القرن التاسع عشر عدة مرات: أسبانيا ، والبرتغال ، والنمسا ، والروسيا ، واليونان ، وتركيا ، ومصر ومعظم دول أمريكا اللاتينية .

وفى القرن العشرين بعد الحرب العالمية الأولى : الروسيا ، وألمانيا ، والنمسا ، واليونان ، وشيلى ، والبرازيل ، وأوروجواى ، وكولومبيا .

وقد كانت كلمة « **الافلاس** » تستعمل للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع ، على أنه ينبغى أن نلاحظ ، إذا استعملنا تلك الكلمة ، أن إفلاس الدولة غير إفلاس الأفراد أو الشركات الذى ينظمه القانون الخاص ، ولا علاقة له به من حيث أسبابه أو نتائجه ، أما الآن فتستعمل مصطلحات أخرى غير كلمة الافلاس للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع مثل : تأجيل الديون أو تجميد الاعتمادات .

وليس لتوقف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أي جزاء قانونى، وإذا كان الدين خارجيا فقد تلجأ الدولة الدائنة إلى الضغط السياسى أو المادى على الدولة المدينة المتوقفة عن الدفع ، وتتم التسوية بالصلح فتتنازل الدولة الدائنة عن شيء من حقوقها مساعدة للدولة المدينة فى الوفاء بباقى التزاماتها ، بدلا من ضياع جميع حقوقها ، ومن أمثلة هذه التسويات ما حدث فى مصر سنة ١٨٧٦ إلى ١٨٨٠ . وفى بعض الدول الأخرى كتركيا وتونس وأسبانيا واليونان . وتؤدى التسوية فى الغالب إلى وضع رقابة دولية على مالية الدولة المدينة كما حدث فى مصر .

انهيار العملة :

٤٥٥ ـــ قد تتخلص الدولة من ديونها تخلصا كليا على أثر أنهيار نقدها نتيجة التضخم السريع ، كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما انخفضت قيمة المارك إلى صفر فى سنة ١٩٢٣ ، إذ تمكنت الدولة من تسديد

دينها بالماركات الورقية التى لا قيمة لها ، فهى وإن كانت قا قامت بتعهداتها قبل المقرضين من الوجهة القانونية ، إلا أن دينها قد انمحى فعلا دون مقابل (١) ؛

على أن انقضاء الدين على هذا النحو نادر الحدوث ، والغالب أن يقتصر الأمر على انخفاض قيمته الحقيقية نتيجة تدهور قيمة النقود .

(١) لما تدهور المارك الألمانى بعد الحرب العالمية الأولى اضطرت ألمانيا إلى إصدار عملة جديدة هى الرايشمارك ، على أن تستبدل بالعملة القديمة العملة الجديدة على أساس أن الريشمارك الواحد يساوى ألف مليار من الماركات القديمة ، وبهذا تخلصت من دينها العام ، لأن الدين الطويل الأجل منه كان يبلغ وقتئذ ستين مليارا من الماركات القديمة أى ما لايساوى رايشمركا واحدا من العملة الجديدة .

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للقروض العامة(١)

٤٥٦ – تمد كل من القروض والضرائب الدولة بالموارد ، غير أن لكل منها آثارا اقتصادية تختلف عن الآثار التى للأخرى ، ويرجع ذلك إلى أن القروض اختيارية ، بينما الضرائب إجبارية ، وان القروض لا يترتب عليها نقصان فى ثروة الأفراد كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغيير فى شكل تلك الثروة ، وأن مصادر الأموال المقترضة ، يختلف عادة عن مصدر الأموال التى تدفع كضريبة .

ويمر القرض بثلاث مراحل ، لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية : مرحلة الاقتراض ، ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين .

---

(١) بعض المراجع :

Due, J.F., Government Finance, 1945

Hansen, A.H., Fiscal Policy and Business Cycles. New York 1941.

Harris, S.E., The National Debt and The New Economics N.– York 1947.

Hubbard, J.C., Creation of Income by taxation, 1950.

Lerner, A.P., The Burden of the National Debt. New York 1948.

Robinson, R.T., Monetary Aspects of National Debt Policy, 1945.

Somers. H.E., Public Finance and National Income.1949.

Taylor. P.E ,The Economics of public, Finance New york, 1953.

وسوف نفرد مبحثا خاصا لدراسة آثار كل مرحلة ، ثم ندرس فى مبحث رابع تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الأول

آثار عملية الاقتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصادر الأموال المقترضة . ذلك أن الدولة قد تقترض من الأفراد ، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، أو من البنوك التجارية ، أو من البنك المركزى .

§ ١ ـ الاقتراض من الافراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية

٤٥٧ ــ يكتتب الأفراد عادة فى سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة ، ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقرض كثيرا ، إلا إذا كان القرض من القروض الاجبارية ، كالقروض التى تلجأ إليها الدولة أثناء الحروب ، فانه يؤدى إلى الحد من الاستهلاك .

كذلك تكتتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشركات التأمين وبيوت الادخار) فى سندات القروض العامة إما بما لديها من أموال سائلة ، أو من حصيلة ما تبيعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة .

§ ٢ ـ الاقتراض من البنوك التجارية

٤٥٨ ــ تختلف البنوك التجارية عن الأفراد والبيوت المالية فى أنها تستطيع خلق القــوة الشرائية ، على عكس البيوت المالية . فاذا كان لديها احتياطيات نقدية ، فانه يمكنها أن تقدم قروضا إضافية تزيد عدة مرات على

تلك الاحتياطيات ، بهذا تسطيع البنوك التجارية أن تشترى سندات عامة بما يزيد كثيرا عن احتياطياتها النقدية الفائضة ، دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة ، لأن القوة الشرائية التى تستعملها فى شراء السندات العامة ، قوة شرائية جديدة وليست منقولة ، ويترتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية ، بل له على العكس آثار توسعيـــة ، مادامت لدى البنـــك احتياطيات زائدة ، أما إذا لم يكن لديه احتياطيات زائدة فان شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى ، وفى هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه فى القروض العامة ، الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى .

§ ٣ ـ الاقتراض من البنك المركزى

٤٥٩ ــ يكتتب البنك المركزى فى سندات القرض عن طريق إنشاء قوة شرائية جديدة ، كما فى حالة البنوك التجارية التى لديها احتياطيات فائضة ، ويقيد البنك هذه القوة الشرائية فى حساب الحكومة لديه ، وتسحب الحكومة منها ما تريد دفعه من الأموال للموردين والمقاولين وغيرهم ، وهؤلاء يودعون الأموال التى يحصلون عليها فى البنوك التجارية التى يتعاملون معها ، فالقوة الشرائية التى تحصل عليها الدولة من البنك المركزى هى غير القوة الشرائية التى بيد الأفراد ، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فان لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثار توسعية .

٤٦٠ ـ والخلاصة أن الاقتراض العـــام لا يؤثر كثـــيرا فى حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تغرى الأفراد بزيادة الادخار ، أو لجأت الدولة إلى القرض الاجبارى حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فان عملية الاقتراض فى حد ذاتها وبصرف النظر عما يتلوها من انفاق ، تميل إلى أن يكون لها أثر انكماشى ، ذلك أنه يترتب على الاقتراض العام انخفاض فى كمية الأموال التى يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف فى الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة أو للاقراض لها ، ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، وكذلك البنوك التجارية إذا لم يكن لديها احتياطيات فائضة ، أما إذا كان لديها احتياطيات زائدة فان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

٤٦١ — ويؤدى تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة إلى انخفاض أسعار الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها . وهو ما يعوق الاستثمار الخاص ، إذ يجعل حصول المشروعات الخاصة على الأموال بسعر فائدة أعلى ، غير أنه فى استطاعة البنك المركزى أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور ، وليمنع بالتالى أسعار الفائدة عليها من الارتفاع ، وليزيد من عرض النقود ، وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة .

من هذا نرى أنه ليس من الضرورى أن يقل حجم الاستثمار نتيجة الاقتراض العام ما دام فى استطاعة النظام المصرفى أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة ارتفاعا كبيرا ، ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يجعل السلطات العامة تعرف عن السياسات النقدية الانكماشية ، لما يترتب عليها من ارتفاع فى سعر الفائدة ، وزيادة فى أعباء ديونها ، وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص .

٤٦٢ — وإذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب ، لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ، على العكس من القروض فان آثارها الانكماشية كما رأينا

ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك ، ومحدودة بالنسبة للاستثمار . بل قد يكون لها آثار توسعية فى بعض الظروف .

المبحث الثانى

اثار انفاق الاموال المقترضة

قد تنفق الدولة حصيلة قرض داخلى فى الداخل أو فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة قرض خارجى فى الداخل ، ثم أن وجود القرض له أثره على حملة السندات من مستهلكين ومستثمرين ، هذا إلى جانب ما لانفاق القرض من أثر على الاقتصاد القومى ، وسوف ندرس فيما يلى كل حالة من هذه الحالات على حدة .

§ ١ - انفاق القرض الداخلى داخل الدولة

٤٦٣ - لانفاق حصيلة القرض داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقترضة ، أموالا عاطلة ، أو أموالا أنشأتها البنوك التجارية والبنك المركزى ، إذ يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات إلى طلب الأفراد ، بدلا من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالا موظفة) ، وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك ، يضاف إلى ذلك أن جزءا من السندات التى اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانبا من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتنافس الأفراد المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات ، فاذا كان هناك جانب كبير من القوى الانتاجية العاطلة ، ومن

العمال فى حالة بطالة أثناء الفترة التى تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك ، وعن القروض التى تقدمها البنوك على السندات التى اشتراها الأفراد قد تؤدى إلى زيادة فى الانتاج، ولا يكون تأثير إنفاق الأموال المقترضة على مستوى الأثمان كبيرا .

أما إذا كان نشاط الأعمال فى أوجه ، فان زيادة الطلب تؤدى إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعا تضخميا .

٤٦٤ — كذلك تتعرض الدول المتخلفة للتضخم إذا أنفقت الأموال المقترضة فى تكوين رؤوس أموال ، أى فى زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور ايجابى فى التنمية الاقتصادية ، ذلك أن التصنيع يحول اليد العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك ، فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الأسعار وبخاصة لأن الميل الحدى للاستهلاك كبير لدى الطبقة العاملة .

٤٦٥ — والخلاصة أن زيادة نقود الودائع الناتجة عن بيع سندات القروض العامة إلى البنوك التجارية ، ومن إقراض البنوك التجارية لحملة السندات ، تهيىء أساسا نقديا إما لتوسع فى النشاط الاقتصادى ، وإما إلى ارتفاع تضخمى فى الأثمان ، تبعا لحالة النشاط الاقتصادى فى ذلك الوقت .

هذا فيما يتعلق بانفاق حصيلة القرض داخل الدولة وهى الحالة الغالبة .

§ ٢ - انفاق القرض الداخلى خارج الدولة

٤٦٦ — قد تقترض الدولة من داخلها ، وتنفق حصيلة القرض فى الخارج ، كما فعلت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الأولى ، إذ أنفقت جانبا من حصيلة قروضها الداخلية فى فرنسا ، لشراء سلع وخدمات فيها . وفى

هذه الحالة لا تنافس الدولة الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات فى السوق الداخلية ، وما لم تكن جميع السندات قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود أنشأتها ، فان مشترى السندات فى االداخل لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التى أقروضوها للدولة ، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولا يقترضون عليها . أما البعض الآخر ، وهم من يريدون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك إلا جزءا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تقل القوة الشرائية التى فى ايدى الأفراد وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق ، إذ أنها تنفق ما اقترضته فى الخارج ، ويكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أن يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا قد يقلل من أثر التضخم الذي قد ينتج من عوامل أخري ، أو يحدث انكماشا ، أو يترتب عليه تراجع فى النشاط الاقتصادى حسب الظروف الجارية للأعمال .

٤٦٧ – إلى جانب هذه النتائج المالية المباشرة لانفاق حصيلة القرض الداخلى فى الخارج ، توجد آثار أخري تتصل بعلاقات الدولة الاقتصادية بالخارج ، نشير إليها باختصار : ينشأ عماتشتريه الدولة بالخارج قدر إضافى من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها المالية ، يكون لها نفس الأثر الذي يكون لواردات تساويها فى القيمة ، تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التى تجرى المدفوعات الخارجية ، وإذا فرضنا بقاء الأشياء الأخرى على حالها فان ميزان المدفوعات يصبح فى غير صالح الدولة ، وإذا لم يكن هناك تثبيت دولى للصرف ، فان الذهب يأخذ فى الخروج من الدولة (إذا كان الذهب يتمتع بحرية الحركة بين الدول) أو تنشط صادرات الدولة .

§ ٣ - إنفاق القرض الخارجى داخل الدولة

٤٦٨ – إذا أصدرت الدولة القرض فى الخارج ، وأنفقت حصيلته فى

الداخل ، فان التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخليا وأنفق فى الداخل ، لأنه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص أية قوة شرائية فى الدولة المقترضة ، تعوض القوة الشرائية التى حصلت عليها الدولة ، وتستعمل الدولة القوة الشرائية الاضافية لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات وبما أن هؤلاء لم يتنازلوا عن القوة الشرائية التى بأيديهم لشراء سندات القرض (لأنه اصدر فى الخارج) فانهم يستمرون فى محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجتهم الأصلية إليها ، وهذا التنافس بين الدولة والأفراد إما أن يزيد فىالانتاج الداخلى ، وإما أن يرفع الأسعار إلى حد كاف لابعاد قدر من الطلب عن السوق ، يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجتها . وسواء أكان الجهاز الانتاجى يعمل بكامل قوته أو بجزء منها ، فان ظروف الأعمال الجارية ، هى التى ستحدد أتكون النتيجة ارتفاعا فى الأثمان أو توسعا فى الإنتاج .

٤٦٩ — وفى هذه الحالة أيضا تظهر نتيجة إضافية فى نطاق علاقات الدولة الاقتصادية بالخارج ، هى أن الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجى عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها ، والنتيجة هنا عكس نتيجة إنفاق حصيلة قرض داخلى فى الخارج ، إذ يصبح ميزان المدفوعات فى صالح الدولة المقترضة ، ويميل الذهب إلى الورود إلى الدولة ، كما تميل وارادتها إلى الازدياد .

٤٧٠ — أما الأموال التى **تقترضها الدولة من الخارج وتنفقها فى الخارج** فلا تؤثر على النشاط الانتاجى داخـــل الدولة . ولا يترتب عليهما تضخم أو انكماش ، ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار القرض ولا بانفاق حصيلته ، ولا يكون هناك أى تأثير على الصرف الخارجى فى تلك المرحلة .

§ ٤ ـ أثر وجود القرض على أصحاب السندات

٤٧١ — رأينا فيما سبق تأثير إصدار القرض ، ثم تأثير انفاق حصيلته ، على أن مجرد وجود سندات القرض له آثاره على استهلاك أصحاب السندات وعلى استثمارهم .

ففيما يتعلق بالاستهلاك ، يزداد فى الغالب ميل أصحاب السندات إلى الاستهلاك نتيجة تملكهم للسندات ، إذ يشعرون أن فى استطاعتهم إنفاق نسبة أكبر من دخولهم على الاستهلاك ، ومن ثم قد يكون للقرض آثار تضخمية وبخاصة إذا شعر الأفراد بأن هناك نقصا فى السلع الاستهلاكية ، إذ من السهل عليهم تحويل سنداتهم إلى قوة شرائية سائلة واستعمالها فى الشراء .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فان وجود سندات لدي المنتجين يساعدهم على توسيع مشروعاتهم ، إذ أنها ذات سيولة كبرى ، ويستطيعون الاقتراض بضمانها ، أو بيعها بسرعة ودون خسارة كبيرة ، كما تستطيع البنوك التجارية أن تزيد احتياطيها من النقود ، وأن تتوسع بالتالى فى إقراض المستثمرين فى أى وقت ، عن طريق خصم ما لديها من السندات أو بيعها .

§ ٥ ـ إثر أنفاق القرض فى الاقتصاد القومى

٤٧٢ — لا شك فيما لطريقة إنفاق حصيلة القروض من تاثير على الاقتصاد القومى . فاذا انفقت النقود المقترضة فى أغراض غير منتجة كالحروب فان عبأها يكون كبيرا على الجيل الحالى والجيل القادم .

وإذا أنفقت لتمويل مشروعات استهلاكية ، أو خدمات لا تغل ايرادا ، ولا تزيد من إنتاجية العمل ورأس المال ، فانها قد لا تفيد سوى طبقات معينة.

أما إذا انفقت لتمويل مشروعات استثمارية ، مما يؤدي إلى زيادة انتاجية العمل ورأس المال ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، كمشروعات الري ، وبناء الخزانات ، ومشروعات الصرف ، ومشروعات توليـــــد الكهرباء ، والمشروعات الصناعية ، وطرق المواصلات الكبري التي تصل المناطق الصناعية والتجارية بمراكز التعدين ، فان الدين يقل عبوءه في المستقبل، لأن هذه المشروعات تدردخلا إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر تدفع منه الفوائد وأصل الدين، هذا إلى أن المشروعات المذكورة تسرع في معدل تراكم رأس المال وهو ما يؤدى إلى زيادة الدخل القومي زيادة كبيرة .

المبحث الثالث

آثار تسديد الديون العامة

٤٧٣ — الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هي بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها ، فاذا كانت الأموال التي تنفقها الدولة داخلها قد أتت في الأصل من قروض خارجية فان تسديدها يؤدي إلى سحب جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل ونقلها خارج الدولة ، أي أن جزءا من القوة الشرائية يستبعد نهائيـــا من السوق الداخلي بواسطـــة الضرائب ، ولا يعوض بغيره ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى انكماش يقابل التوسع في الأعمال أو التضخم الذى حدث نتيجة الاقتراض وانفاق المبلغ المقترض .

٤٧٤ — وكما أن التوسع في الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلي أقل ظهورا مما لو كان القرض خارجيا ، فكذلك يترتب على تسديد القرض الداخلي انكماش أقل ظهورا ، ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلي شيء من الانخفاض في الأثمان والانكماش في الائتمان ، صحيح

أن القوة الشرائية التى سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب قد دفعت لحملة السندات التى سددت ، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزى ، فان التسديد يحول استثمار البنك إلى احتياطى دون أن ينشىء قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التى أخذتها الدولة من دافعى الضرائب ، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية ، فانهم قد يستعملون الأموال المسددة للانفاق الجارى أو للاستثمارات الجديدة التى تعوض التأثير الانكماشى الذى للضرائب ولكن إلى الحد الذى استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فان تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين .

ويكون الانكماش أكبر كلما كانت الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الدين من الضرائب التى يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة ، لأنها تنقل القوة الشرائية من الطبقات التى يشتد عندها الميل إلى الاستهلاك إلى الطبقات التى يقل عندها ذلك الميل .

٤٧٥ — يتضح مما تقدم أنه نظرا لاختلاف الآثار الاقتصادية لشراء الأفراد لسندات القروض العامة وشراء البنوك لها ، والآثار الاقتصادية لتسديد الديون إلى الأفراد ، وتسديدها إلى البنوك التجارية ، فان الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيرا كبيرا فى سير النشاط الاقتصادى للبلاد عن طريق عمليات قروضها.

فاذا سددت بعد الحرب قرضا كانت سنداته قد بيعت فى الأصل إلى الأفراد ، ولا تزال إلى حد كبير فى أيديهم ، فانها بذلك تمنح البلاد قوة شرائية كبيرة إذا استطاعت الحصول على الأموال اللازمة لهذا التسديد دون امتصاص شىء من القوة الشرائية الموجودة ، وبذلك تتيح للأثمان أن ترتفع وللأعمال أن تنشط .

كذلك إذا باعت سندات قرض جديد للبنوك التجارية فانها تتمكن من الحصول على قوة شرائية جديدة دون امتصاص للقوة الشرائية الموجودة، ومما لاشك فيه أنها عندما تسدد الاصدار الجديد فى المستقبل إلى البنوك التجارية، فانها ستفقد قوة شرائية . وتستطيع الدولة أن تلائم بين برنامج إدارة دينها وبين المركز الاقتصادى للبلاد بتصرفها فى عنصر الزمن، وجعله عنصراإيجابيا أكثر منه عنصرا سلبيا لضبط النشاط الاقتصادى .

المبحث الرابع

تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى

ندرس فى هذا المبحث تأثير إنفاق حصيلة القرض ، ثم تأثير دفع الفوائد فى توزيع الدخل القومى .

§ ١ – تأثير إنفاق النقود المقترضة على توزيع الدخل القومى

٤٧٦ – يترتب على إنفاق الدولة للنقود المقترضة ارتفاع فى الدخل الحقيقى للأفراد الذين يستفيدون من هذا الانفاق ، دون أن ينخفض الدخل الحقيقى لأصحاب السندات .

فاذا كان كان معظم من يحصلون على الدخول الاضافية من ذوى الدخل المحدود ، فان انفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب فى توزيع الدخل الحقيقى .

وإذا ترتب على إنفاق الأموال المقترضة زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات فانه يؤدى إلى التضخم النقدى . فاذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع أو تحد من الطلب بواسطة نظام البطاقات ، فان

أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القرض ، إذ ترتفع الأسعار وتتوزع الدخول الجديدة فى غير صالحهم .

§ ٢ - تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى

٤٧٧ - يتوقف ذلك على طريقة توزيع سندات القرض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الفوائد .

فاذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الصغيرة وصغار المدخرين ، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى ذوى الدخول الصغيرة

وعلى العكس من ذلك ، إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة النسبية ، فان توزيع الدخل القومى يزداد سوءا ، وبخاصة إذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، إذ يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الصغيرة إلى أصحاب الدخول الكبيرة .

والغالب فى سندات القروض العامة أنها لا تلبث أن تتركز بعد مضى فترة من الزمن بين يدى الطبقات الغنية ، مما يترتب عليه تركز الفوائد فى أيديهم ، ولذلك فانه ينبغى أن تسدد الفوائد من حصيلة الضرائب التصاعدية كما يجب عدم إعفائها من الضرائب حتى لا يزداد توزيع الدخول على طبقات المجتمع سوءا .

الفصل الخامس

دين مصر العام

المبحث الأول

نشأة الدين العام المصري (۱)

أصل الدين المصري العام وأغراضه :

٤٧٨ — لم يكن لمصر دين عام قبل سنة ١٨٦٢ حيث عقد سعيد باشا والى مصر فى ذلك الوقت مع أحد البنوك الانجليزية أول قرض ، وكانت قيمته ٣٫٢٩٢٫٨٠٠ جنيه انجليزى بفائدة ٧٪ ومدته ٣٠ سنة وسعـــر أصداره ٨٢½ ، وخصص لضمانه إيراد إقليم روضة البحرين الذى يضم الآن محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ، هذا إلى جانب عدة ديون سائرة عقدها أيضا أثنـــاء ولايته .

٤٧٩ — ولما تولى اسماعيل باشا حكم مصر أسرف فى الاقتراض من الماليين الأجانب حتى بلغ الدين العام فى أواخر أيامه ٩١ مليونا من الجنيهات الانجليزية ، وهو مبلغ كبير بالنسبة لموارد البلاد فى ذلك الوقت . ولم تكن

---

(۱) بعض المراجع : وزارة المالية ، دين مصر العام (لغاية ١٠ سبتمبر سنة ١٩٤٣) ، القاهرة ١٩٤٣ — تقرير لجنة المالية بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ يوليه سنة ١٩٤٠ عن مشروع القانون الخاص بالدين المضمون والممتاز والموحد وبالغاء صندوق الدين — تقرير للجنة المالية بمجلس النواب عرض على المجلس بجلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٣ ، عند النظر فى المرسوم بقانون بالاذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام.

سياسته فى الاقتراض سياسة سليمة ، إذ ولو أنه اقترض الانفاق على كثير من إنشـــاء المشروعات العامة النافعة كشق الترع وتطهيرها ، وانشاء الجسور والسكك الحديدية والتلغرافات والمنائر ، وإصلاح مينائى الاسكندرية والسويس وإنشاء مصانع للسكر ، وتسديد ثمن نصيب مصر فى أسهم قناة السويس ، إلا أنه كان ينفق عليها فى بذخ واسراف ، كما أنفق كثيرا من المبالغ المقترضة على أعمال لا تدعو الضرورة إليها ، أو لا تغل إيرادا يمكن أن تسدد منه فوائد الديون وأقساطها ، يضاف إلى ذلك ضياع جانب كبير من القروض كمصروفات على عقدها ، ويرجع هذا إلى قلة خبرة ودراية القائمين بالادارة فى ذلك الوقت بالشئون المالية ، التى كانت تسير على عكس القواعد الماليـــة الصحيحة ، هذا إلى جشع الماليين الأجانب .

وقد قدر ما أنفق من القروض على الانشاءات العامة والخاصة بحوالى ٤٠ مليونا من الجنيهات ، وما أنفق منها على قناة السويس بحوالى ١٦ مليونا ، وقدرت الخسائر الناتجة عن عمليات التعاقد بمبلغ ٢٢ مليونا ، وهناك ما يبلغ نحو ٢٠ مليونا لا تعرف الأغراض التى أنفقت فيها .

وكان إسماعيل يقترض أيضا لشئونه الخاصة ولاصلاح الدوائر الخديوية وعرفت الديون المقترضة لهذا الغرض « بديون الدائرة السنية » .

ولم يكتف اسماعيل بالقروض ، فباع نصيب مصر من الأسهم التأسيسية لشركة قناة السويس وعددها ١٧٦،٠٠٠ سهم إلى الحكومة الانجليزية فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات .

التوقف عن الوفاء وإنشاء صندوق الدين :

٤٨٠ — أدى ارتفاع مبلغ الفوائد ورصيد الاستهلاك (٥،٩ مليون جنيه انجليزى من ميزانية تقدر بثمانية ملايين من الجنيهات) ، وتقارب مواعيد

الاستحقاق إلى ارتباك المالية المصرية ، مما دعا الخديوى اسماعيل أن يطلب من الحكومة الانجليزية إرسال خبير مالى لبحث وسائل الاصلاح ، فأرسلت له فى ديسمبر سنة ١٨٧٥ لجنة مكونة من أربعة من موظفيها برياسة مستر ستيفن كيف (Cave) ، وأعدت هذه اللجنة تقريرا ضمنته بعض المقترحات ، منها تقسيم الديون إلى قسمين : ديون قصيرة اقترحت سدادها ، وديون طويلة اقترحت تثبيتها فى دين واحد لمدة ٥٠ عاما ، ومنها انشاء مراقبة مالية يرأسها موظف انجليزى . ولكن الخديو اسماعيل لم يأخذ بهذه المقترحات ، لما احتوت عليه من قيود لسلطته الادارية .

٤٨١ — أخذت الحالة بعد ذلك تزداد سوءا حتى صدر أمر عال فى ٦ أبريل سنة ١٨٧٦ يقضى بايقاف دفع قيمة السندات والفوائد المستحقة فى ذلك الوقت ، كما صدر فى ٢ مايو من نفس السنة أمر عال بانشاء « صندوق الدين العمومى » تديره لجنة مكونة من أربعة أعضاء من الأجانب يعينهم الخديو بناء على اقتراح فرنسا وانجلترا وايطاليا والنمسا ، ويتولى الصندوق تحصيل الايرادات المخصصة لخدمة الدين من المصالح الحكومية ، وصرف الفوائد للدائنين ، وتعهدت الحكومة بعدم إحداث أى تعديل فى نظام الضرائب المخصصة لخدمة الدين من شأنه أن يقلل من حصيلتها إلا بعد موافقة لجنة صندوق الدين ، وبألا تعقد أى قرض جديد إلا لحاجة ملحة ، وبعد استئذان اللجنة المشار إليها ، كما تعهدت بالعمل على توحيد الدين العام . وفى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بتحويل جميع الديون إلى دين واحد مقداره ٩١ مليونا من الجنيهات الانجليزية وفائدته ٧٪ ومدته ٦٥ سنة ، ووضع نظاما للتحويل لم يحظ برضاء الدائنين فألفوا لجنة اقترحت فصل دين الدائرة السنية عن ديون الحكومة ، وتوحيد هذه الأخيرة مع تقسيمها إلى قسمين : الدين الموحد بمبلغ ٥٩ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقة ٦٪ ، والدين الممتاز

بمبلغ ١٧ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقية ٥٪ وتعيين **مراقبين للمالية** أحدهما انجليزى لمراقبة الايرادات، والآخر فرنسى لمراقبة المصروفات، وقد نفذت هذه المقترحات بالأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦، وعين المراقبان الأجنبيان للمالية، كما عين السيرافلن بارنج، الذى صار فيما بعد اللورد كرومر، مندوبا لبريطانيا فى صندوق الدين.

أما ديون الدائرة السنية، فقد وحدت فى دين واحد قيمته ٨,٨١٥,٤٣٠ جنيها انجليزيا وفائدته ٥٪ أطلق عليه « دين الدائرة السنية العمومى ».

إخفاق التسوية وتعيين لجنة عليا للتحقيق:

٤٨٢- لم يكتب النجاح للتسوية السابقة، لنقص الايرادات المخصصة للوفاء عن الأرقام التى وضعت على أساسها التسوية، واتهم الدائنون الخديو اسماعيل بالسعى لمنع وصول الأموال إلى الخزانة العامة، ورفعت قضايا فى هذا الشأن على الحكومة أمام المحاكم المختلطة، وازدادت الحالة المالية سوءا فرؤى إجراء تحقيق للوصول إلى تسوية جديدة على أساس سليم وعينت فى أوائل سنة ١٨٧٨ **لجنة للتحقيق** من بعض المصريين والأجانب، لفحص حالة البلاد المالية، وانتهت اللجنة إلى وجوب تنازل الخديو عن أملاكه وترتيب مخصصات له بدلا منها، وإلى تأليف وزارة مسئولة لتحكم البلاد إلى جانب الخديو، وتنظيم فرض الضرائب وجبايتها.

وقد وافق اسماعيل على هذه المقترحات، وتنازل عن بعض دوائر له ولأفراد عائلته، وعقد بضمانتها فى أكتوبر سنة ١٨٧٨ قرض عرف «**بقرض الدومين**» بمبلغ ٨½ مليون جنيه انجليزى وفائدته ٥ ٪، وألفت أول نظارة (وزارة) برئاسة نوبار باشا فى سنة ١٨٧٨، واستبدل بالمراقبين

الأجنبيين ، ناظرين أحدهما انجليزى للمالية ، والآخر فرنسى للأشغال ، وقد زاد ذلك بطبيعة الحال من التدخل الأجنبى فى شئون مصر السياسية والمالية .

على أن الحالة لم تتحسن ، بل ازدادت سوءا ، ورأى ناظر المالية الانجليزى إصدار قرار بافلاس الحكومة ، إلا أن زعماء المصريين عملوا على إسقاط الوزارة وتأليف وزارة مصرية ، لا يا خلها العنصر الأجنبى ، ولكن الدول لم توافق عليها وطلبت من الخديو إدخال بعض العناصر الأجنبية عليها فلما لم يفعل عرضت عليه التنازل عن الحكم على أن يرتب له مبلغ سنوى ، ولما لم يقبل ، لجأت إلى سلطان تركيا الذى عزله وولى مكانه الخديو توفيق فى يونية سنة ١٨٧٩ .

٤٨٣ — وبلغ الدين العام فى أواخر عهد اسماعيل ٩١ مليونا من الجنيهات الانجليزية موزع كالآتى : (ا) الدين الموحد ومقـداره ٥٦ مليونا . (ب) الدين الممتاز : ١٧ مليونا ، (جـ) دين الدائرة السنية : ½٩ مليونا (د) دين الدومين : ½٨ مليونا .

تصفية الديون :

٤٨٤ — أعاد الخديو توفيق نظام المراقبة الثنائية ، وعينت كل من انجلترا وفرنسا مراقبا ، ولم يكن للحكومة المصرية الحق فى عزل المراقب إلا بعد موافقة حكومته وكان لكل من المراقبين الحق فى التفتيش على مصالح الحكومة ، وفى حضور جلسات مجلس النظار ، والاشتراك فى مداولاته ، غير أن رأيهما كان استشاريا .

وفى أوائل سنة ١٨٨٠ شكلت لجنة من مندوبين عن مصر وعن أهم الدول الدائنة وهى انجلترا وفرنسا والمانيا وايطاليا والنمسا لتصفية الديون ، وتحديد علاقة الحكومة بالدائنين ، وتعيين الايرادات التى ينبغى أن تخصص لدفع

الفوائد والأقساط : وقد درست اللجنة الحالة ووضعت عدة مقترحات عرضتها على الخديو توفيق فوافق عليها ، وأصدر بها القـــانون المعروف **بقانون التصفية** بتاريخ ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ ، قسمت بمقتضاه ايرادات الدولة إلى قسمين : قسم خصص للانفاق على النظارات المختلفة ، والآخر خصص لتسديد فوائد الديون وأقساطها ، كما قسمت الديون إلى دين موحد (٥٨ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين ممتاز (٢٣ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) ودين الدائرة السنية (٩ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين الدومين (٨ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) . وخصص لضمان الدين الموحد إيرادات الضرائب الجمركية وضرائب مديريات (محافظات) الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط . وخصص لضمان الدين الممتاز إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية ، أما دين الدائرة السنية فقد خصص لضمانه إيرادات الدائرة وأملاكها ، كما خصص لضمان دين الدومين إيرادات أملاك الأسرة الخديوية .

الدين المضمون :

٤٨٥ — واجهت الحكومة بعد ذلك صعوبات جديدة ، نشأت عن التعويضات الكبيرة التي طلبت منها بسبب تدمير مدينة الاسكندرية فى سنة ١٨٨٢ ، وعن نفقات الحملات التي سيرت إلى السودان ، هذا إلى عجز الايرادات التي خصصت للنفقات الادارية ، وانتهى الأمر بعقد مؤتمر فى لندن سنة ١٨٨٥ بين مندوبى الدول الدائنة وممثلى مصر وتركيا ، كان من أهم نتائجه عقد قرض بمبلغ ٩,٤ مليون جنيه انجليزي بفائدة ٣ ٪ بضمان الدول الست الكبري وقتئذ وهى انجلترا وفرنسا وألمانيا وايطاليا والنمسا وروسيا ، ولذلك سمى **بالدين المضمون** . بهذا بلغ الدين المصرى المنتظم فى سنة ١٨٨٥ : ١٠٣,٨٥ مليون ج.ك.(١)(والتزاماته السنوية ٤,١ مليون ج.ك.) وهو موزع

(١) ج. ك. = جنيه انجليزى .

كالآتى : (ا) — الدين المضمون (٩,٤ مليــون ج ك. بفــائدة ٣٪) ، (ب) — الدين الممتاز ٢٢,٣ مليون ج. ك. بفائدة ٣,٥٪) ، (حـ) — الدين الموحد (٥٦ مليون ج. ك. بفائدة ٤٪) ، يضاف إلى ذلك : (د) — دين الدائرة السنية (٧,٤٩ مليون ج. ك. بفائدة ٥٪) و (هـ) — دين الدومين (٨,٦٦ مليون ج. ك. بفائدة ٥٪ أيضا) .

حالة الدين المصرى فى سنة ١٩٠١ :

٤٨٦ — زاد الدين الممتاز فيما بين سنتى ١٨٨٥ و ١٨٨٨ بمقدار ٥,٦٠ مليون ج. ك. ، وزاد فى سنة ١٩٠٠ بمقدار مليونين آخرين كما نقصت ديون الدائرة السنية والدومين ، وبذلك بلغ مجموع الدين المنتظم ١٠٣,٢٦ مليونا من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى : (ا) — الدين المضمون : ٨,٢٦ مليونا ، (ب) — الدين الممتاز ٣٠,٣٩ مليونا ، (حـ) — الدين الموحد : ٥٥,٩٧ مليونا ، (د) دين الدائرة السنية ٦,٠٢ مليونا ، (هـ) دين الدومين ٢,٦٣ مليونا .

قروض الجزية :

٤٨٧ — لما كانت مصر تابعة للدولة العثمانية ، كان عليها أن تدفع لها مقدارا من المال (٦٦٥,٠٤٠ جنيها مصريا) بصفة جزية سنوية ، وفى سنة ١٨٥٥ خصصت تركيا جزءا من هذا المال لتسديد دين عليهـا قدره خمسة ملايين من الجنيهات الانجليزية . وفى سنة ١٨٧٥ ظل باقيا عليها من الدين المذكور ٣,٨ مليونا من الجنيهات الانجليزية . وبعد هذا التاريخ توقفت تركيا عن تسديد هذا الدين وعن دفع الفوائد ، فقامت انجلترا وفرنسا بدفعها لأنهما كانتا ضامنتين فى خدمة الديون التركية ، وكان ما يدفع يستخلص من مال الجزية المصرية وجزية جزيرة قبرص ، واستمر الحال كذلك حتى الحرب

العالمية الأولى . وقد سددت مصر جميع التزاماتها فى هذا الشأن فى سنة ١٩٣٠ .

وفى سنة ١٨٩١ أقترضت تركيا مبلغ ٦,٣ مليون ج. ك. بفائدة ٤٪ واقترضت فى سنة ١٨٩٤ مبلغ ٨,٢ مليون ج.ك. بفائدة ٣٪ كلاهما بضمانة الجزية المصرية ، وتعهدت الحكومة المصرية بسدادهما بدلا من تركيا .

الالتزامات الأخرى:

٤٨٨ – إلى جانب الديون السابقة كانت هناك بعض التزامات عامة أخرى ، هى: ١٥٠,٠٠٠ جنيه سنويا لاسترداد الحقوق التى منحت بمقتضى نظام المقابلة(١) ، ٢٤,٧٥٠ جنيها سنويا لتعويض أصحاب خط قنا وأسوان ، و١٩,٩٣١ جنيها سنويا لتعويض خط الاسماعيلية بورسعيد ، و ١٥٣,٢٩٠ ج. ك. سنويا قسط إنشاء خزان أسوان ، و ٥٤٠٠ جنيه قسط شراء سكة حديد حلوان ، و ١٦٠٠ جنيه قسط تطهير ميناء السويس .

٤٨٩ – وتم انقضاء دين الدائرة السنية فى ١٥ أكتوبر ١٩٠٥ ، كما تم استهلاك قرض الدومين فى أول يونيه سنة ١٩١٣ وانتهت أقساط المقابلة فى سنة ١٩٣٠ ، وتم دفع أقساط الخزانات فى سنة ١٩٣٣ ، واستمر استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد فى فترات متقطعة ، أما الدين المضمون فكان يستهلك سنويا بانتظام وفقاً لاتفاقية سنة ١٨٨٥ .

ومن جهة أخرى عدل قانون التصفية بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ، بناء على اتفاق عقد بين انجلترا وفرنسا فى ٨ ابريل سنة ١٩٠٤(٢) ، فاستبدل

---

(١) لنظام المقابلة ، راجع الفقرة ٦١ من كتابنا «الوسيط فى تشريع الضرائب» ، ص ١٣ — ١٥ .

(٢) ذلك أن ٨٠٪ من سندات الدين المصرى كانت مملوكة لفرنسيين وانجليز فكان طبيعيا أن تعمل فرنسا وانجلترا على تسوية المشاكل التى تقف فى سبيل المالية المصرية ، وأن يوافق باقى حملة سندات الدين المصرى على التسوية .

بالايرادات المخصصة لخدمة الدين الموحد والممتاز والمضمون، إيرادات ضريبة الأطيان فى جميع المديريات (المحافظات) ما عدا مديرية قنا . كما اقتصر عمل الصندوق على مجرد تسليم الفوائد لأصحاب السندات .

وبدت الرغبة فى مجلس النواب فى سنة ١٩٢٧ لالغاء صندوق الدين واقتصاد نفقاته ، وبدأت الحكومة المصرية منذ سنة ١٩٣٧ فى مفاوضة الدول ذات الشأن الممثلة فى الصندوق لالغائه ، وانتهى الأمر إلى عقد اتفاق خاص بالدين العام بين مصر وانجلترا فى ١٧ يولية سنة ١٩٤٠ ، وآخر بين مصر وفرنسا فى ٣ أغسطس سنة ١٩٤٠ ، ترتب عليها إلغاء القانون رقم ١٧ سنة ١٩٠٤ واستبدال القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٠ به ، والغاء صندوق الدين ، ونقل الاحتياطى الخاص بالصندوق والمكون من سندات الدين الموحد والممتاز وقيمتها ١,٨٤٦,١٦٠ جنيها انجليزيا ، والمال المخصص للادارة وقدره ١,١٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى وجميع المبالغ المودعة بالصندوق إلى الحكومة التى أخذت على عاتقها تبعة جميع ارتباطاته .

المبحث الثانى

القروض المصرية الحديثة

مقدمة

٤٩٠ — أن ما جره الاقتراض على مصر من التدخل الأجنبى والاحتلال جعلهـا تحجم عن الاقتراض بعد ذلك ، حتى كانت سنة ١٩٢٤ — ٢٥ ، فأصدرت الحكومة أذونا على الخزانة لصرف نصف المكافآت الاستثنائية التى تقرر للموظفين الأجانب الذين يعتزلون خدمة الحكومة ، إذ كان قد تقرر صرف نصف المكافأة نقدا والنصف الآخر أذونا على الخزانة ، ثم عدل الى صرف المكافأة كلها نقدا ، وشراء الأذون السابق إصدارها .

أصدرت الحكومة بعد ذلك فى سنة ١٩٣٣ أذونا على الخزانة على نوعين : أذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات وبفائدة ٤٪ ، وأخرى بمبلغ ٢½ مليون جنيه لمدة عشر سنوات وبفائدة ٤½ ٪ ، لتسوية الديون العقارية الزراعية تنفيذا للاتفاقات التى أبرمتها الحكومة مع البنوك العقارية ، وقد تم استهلاكها فى سنة ١٩٣٨ — ٣٩ و سنة ١٩٤٢ — ٤٣ ، وقد سبق أن ذكرنا أن النوع الثانى من هذه الأذون يعد فى الواقع سندات قرض (١) .

ومنذ ذلك الوقت أصدرت الحكومة عدة قروض لتمويل محصول القطن ، أو لمواجهة المصروفات الاضافية التى استدعتها الحالة فى فلسطين ، أو لتمويل مشروعات الانتاج أو لغير ذلك . كما قامت بتبديل الدين العام فى سنة ١٩٤٣ ، واصدرت إلى جانب السندات أذونا على الخزانة ، وسنتكلم فيما يلى على تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣ ثم على الدين المثبت ، فالدين السائر .

المطلب الأول

تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣

٤٩١ — كان الدين العام المصرى بما صحبه من ذكريات أليمه عن التدخل الأجنبى فى شئون مصر الداخلية ، وما أدى إليه من احتلال البلاد ، عبئا ثقيلا على الكرامة الوطنية ، وكانت الظروف فى سنة ١٩٤٣ أنسب ما تكون للتخلص منه بتحويله إلى قرض داخلى ، فالأموال فى البلاد وفيرة نتيجة ظروف الحرب ، وفرص الاستثمار قليلة ، والميزانية العامة حققت فائضا كبيرا فى سنتى ١٩٤١ — ١٩٤٢ و١٩٤٢ — ٤٣ ، زاد به الاحتياطى فى آخر سنة ١٩٤٣ إلى ٤٢ مليونا من الجنيهات ، كذلك أخذت أرصدة مصر تتراكم فى لندن فى نفس الوقت ، زادت من ٢٠ مليونا من الجنيهات فى سنة ١٩٣٩ إلى ما يقرب

(١) راجع الفقرة ٣٩٤ ص ٣٦٩ فيما سبق .

من ٢٠٠ مليون جنيه فى آخر سنة ١٩٤٣ ، وزاد ما يقابلها من التداول النقدى فى مصر بالسرعة ذاتها .

وكان الدين المصرى القديم يبلغ وقتئذ ½ ٩٢ مليونا من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى : ٥٥,٣مليونا من الدين الموحد ٤٪ ، و٣٠,٦ مليونا من الدين الممتاز ½ ٣٪ ، و٠,٨ مليونا من الدين المضمون ٣٪ ، و٢,٢ مليونا من قرض الجزية المصرية ٤٪ ، و ٣,٦ مليونا من قرض الجزية المصرية ½٣٪ . وبلغ الموجود من الدين المصرى فى الخارج نحو ٣٤ مليون جنيه انجليزى ، منها نحو ١٥ مليونا فى لندن (١) .

وكان التبديل فى ذلك الوقت يقصد منه تحقيق الأغراض الآتية :

(١) تخفيض كمية السندات الموجودة خارج البلاد ، وتحويلها إلى سندات قرض داخلى .

(٢) امتصاص الفائض من القوة الشرائية بواسطة الاكتتاب فى القرض والحد من ارتفاع نفقات المعيشة تبعا لذلك .

(٣) خفض أعباء خدمة الدين العام باصدار القرض الجديد بفائدة أقل سعرا .

لذلك صدر فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣ المرسوم بقانون رقم ٩٥ سنة ١٩٤٣ بالاذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام كله أو بعضه إلى دين أقل فائدة ، وفى أن يعقد قروضا لآجال قصيرة أو متوسطة أو طويلة ، وكل ذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها بموافقة مجلس الوزراء ، وفى حدود ٤٠ مليونا من

---

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، المجلد السادس (١٩٥٣) ص ١١٧ .

الجنيهات على أن يكون الغرض من هذه القروض استهلاك وسداد جزء من الدين العام .

وبناء على موافقة مجلس الوزراء فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٤٣ سدد الباقى من الدين المضمون ، والباقى من قرضى الجزية ، كما تقرر تسديد الباقى من قرضى القطن لسنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ على اعتبار أن تسديدهما مما تقضى به مصلحة الخزانة العامة من جهة (فقد كانت فائدتيهما ٤½٪ و ٤٪ ، بينما أقصى فائدة للقرض الجديد ٣¼٪) ومما يساعد عملية التبديل من جهة أخرى ، وأصدر القرض الوطنى لتحقيق هذا الغرض .

المطلب الثانى

الدين المثبت

يشمل الدين المثبت : القرض الوطنى ، وقروض القطـــن ، وقرضى فلسطين ، وقرض الاصلاح الزراعى ، وقروض الانتاج ، وقروض التمويل الخارجى (قرض الأرصدة الاسترلينية الحرة) ، وبعض قروض خارجية ، وقروض المؤسسات العامة . وفى فبراير سنة ١٩٦٠ أمم البنك الأهلى المصرى وبنك مصر ، وحولت أسهمها إلى سندات عامة . ثم أمم البنك البلجيكى فى أواخر سنة ١٩٦٠ وفى يوليه سنة ١٩٦١ أممت باقى البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات وحولت أسهمها إلى سندات على الدولة .

وسنتكلم فيما يلى عن كل قرض من هذه القروض باختصار .

§ ١ ـ القرض الوطنى

٤٩٢ — اصدر من القرض الوطنى أربعة أنواع (وجميعها أصدرت بسعر التعادل وبالعملة المصرية) :

(ا) القرض الوطنى القصير الأجل — وقيمته ثلاثة ملايين من الجنيهات ، بفائدة ١¼ ٪ ومدتة ثلاث سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد سنتين ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥ لغاية ١٥ ديسمبر ١٩٤٦ .

(ب) القرض الوطنى القصير الأجل — وقيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢¼٪ ومدته سبع سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد خمس سنوات ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ لغاية ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

(ج) القرض الوطنى المتوسط الأجل— وهو غير محدود القيمة ، وفائدته ٢¾٪ ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد اثنى عشرة سنة ، أى اعتبارا من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ .

(د) القرض الوطنى الطويل الأجل — وهو غير محدود القيمة أيضا وفائدته ٣¼٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من أول نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد عشرين سنة ، أى اعتبارا من أول نوفمبر سنة ١٩٦٣ لغاية أول نوفمبر سنة ١٩٧٣ .

وخصص قسط سنوى قدره نصف مليون جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الوطنى المتوسط الأجل ، كما خصص أيضا مبلغ سنوى لا يقل عن ٢٪ من جملة قيمة الاكتتاب فى القرض الوطنى الطويل الأجل لتكوين مال احتياطى لاستهلاكه .

وجعلت فئات القرضين المتوسط لأجل والطويل الأجل ١٠ و ٥٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه مصرى ليتسنى الاكتتاب فيها لصغار المدخرين ، أما

القرضان القصيران فصدرا بفئات كبيرة (١٠٠٠ و ٥٠٠٠ و ١٠٠٠٠ جنيه مصرى) حيث أعدا لبيعها للمؤسسات المالية والبنوك . وجميع سندات هذا القروض لحاملها .

وتقرر قبول سندات قرض القطن ٤½٪ (١٩٤٢ — ١٩٤٦) و ٤٪ (١٩٤٤ — ١٩٤٨) للاكتتاب فى أى من القروض الأربعة ، كما تقرر قبول الاكتتاب فى القرض الطويل الأجل مقابل سندات الدين الممتاز ٣½٪ وسندات الدين الموحد ٤٪ وذلك بعلاوة قدرها ١٪ عن القيمة الاسمية بالنسبة للأول و ٢٪ بالنسبة للثانى ، تشجيعا لعملية التبديل .

وأعفيت فوائد هذه القروض ورأس مالها من كل ضريبة حالية أو مستقبلة مباشرة أو غير مباشرة بما فيها ضريبة التركات .

وقد لاقت هذه القروض نجاحا كبيرا ، وبلغ مجموع قيمة المكتتب فيه من سندات القرض الطويل الأجل ٣¼٪ (١٩٦٣—١٩٧٣) عن طريق تبديل سندات قديمة ٤٩½ مليونا من الجنيهات المصرية (من ذلك : ٣٤,٤ مليون جنيه من الدين الموحد ، و ١٢,١ مليون جنيه من الدين الممتاز ، و٣ ملايين جنيه من قرضى القطن) ، وبلغ مجموع الاكتتاب النقدى ١٧,٤ مليونا من الجنيهات . أما الاكتتاب فى القروض الثلاثة الأخرى فكان معظمه نقدا .

وكانت النتيجة النهائية لعمليات الاكتتاب كما يلى :

(أ) — القرض الوطنى الطويل الأجل :

٣¼٪ (١٩٦٣ — ٧٣) : ٦٦,٩٩٧,٩٧٠ جنيها.

(ب) — « « المتوسط الأجل :

٢¾٪ (١٩٥٥ — ٥٨) : ١١,٠٠٣,٨٨٠ «

(حـ) — « « القصير الأجل :

٢¼٪ (١٩٤٨ — ٥٠) : ٥،٠٠٠،٠٠٠ جنيه

(د) — « « القصير الأجـل :

١¾٪ (١٩٤٥ — ٤٦) : ٣،٠٠٠،٠٠٠ «

المجموع : ٨٦،٠٠١،٨٥٠ جنيها

ومن هذا المجمـــوع بلغت الاكتتابات الجديدة نحو ٣٦ مليون جنيه ، أما الباقى ويبلغ حوالى ٥٠ مليونا من الجنيهات فيمثل القروض السابقة المحولة إلى القرض الجديد .

وقد تم سداد القرضين القصيرى الأجـل ١¾٪ و ٢¼٪ الأول فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ والثانى فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، كما تم سـداد القرض المتوسط الأجل ٢¾٪ فى نوفبر سنة ١٩٥٨ ، بعضه نقدا ، والبعض الآخر عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الانتاج الثالث ٣٪ (١٩٦٥ — ١٩٦٨) ولا يتبقى الآن غير القرض الطويل الأجل ٣½٪ . وقد صدر قرار جمهورى بالقانون ١٤٩ لسنة ١٩٦١ بتحويل سندات هذا القرض إلى سندات قرض انتاج ، ورفع سعر فائدته إلى ٣½٪ واعفائه وفوائده من جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة الحالية والمستقبلة فيما عدا ضريبة التركات بجميع أنواعها (وقد كان القرض الوطنى معفى منها) ويرجع عدم إعفائها من ضريبةالتركات إلى أن ذلك يتمشى مع الاتجاه إلى دعم المجتمع الاشتراكى الجديد ، حتى لا يكون هناك امتياز لفئة من المستثمرين على غيرها وحتى يتحقق العدل والمساواة (كما جاء فى المـذكرة الايضاحية) ، وقد جعل قابلا للاستهلاك فى المدة من ١٩٧١ — ١٩٧٣ (وكان القرض الوطنى المحول قابلا للاستهلاك فى المدة

من ١٩٦٣ — ١٩٧٣، وتدفع الفائدة على قسطين فى نفس المواعيد التى كانت مقررة من قبل للقرض الوطنى (أى فى أول مايو وأول نوفمبر) (١) .

§ ٢ـ قروض القطن

القطن محصول مصر الأساسى ، تصدره وتحصل من ثمنه على جميع ماتحتاج إليه تقريبا ، ولذلك فان مما يهمها أن يكون سعره مرتفعا ، ومن الوسائل التى تلجأ إليها الحكومة لحفظ سعره من التدهور شراؤها له ، وهى تحتاج إلى أموال للشراء فتصدر القروض المعروفة بقروض القطن ، كما أنها تصدر أذونا على الخزانة لنفس الغرض . وسنتكلم هنا على القروض أما الأذون فسنتكلم عليها عند الكلام على الدين السائر .

قروض سنتى ١٩٤١ و ١٩٤٢ :

٤٩٣ — أصدرت الحكومة فى سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ قرضين لتمويل محصول القطن بمقتضى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ على التوالى أولها بمبلغ عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٤½٪ ، والثانى بمبلغ مليونين من الجنيهات بفائدة ٤٪ ، وقد حول بعضها إلى القرض الوطنى وسدد الباقى .

قرض سنة ١٩٤٦ :

٤٩٤ — أصدرت الحكومة فى يونيه سنة ١٩٤٦، بمقتضى القانون رقم

(١) بالنسبة للكوبون رقم ٣٦ المستحق فى أول نوفمبر سنة ١٩٦١ احتسبت الفائدة بسعر ٣¼٪ من أول مايو إلى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٦١ (تاريخ صدور القانون) ثم ٣½٪ عن المدة بعد ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦١ .

٤١ لسنة ١٩٤٦ قرضا بمبلغ ٣٠ مليون جنيه لتمويل القطن الذى تشتريه من محصول ١٩٤٦ — ١٩٤٧ ، وجعلت فائدته ٢,٢٥٪ ومدته سبع سنوات ويستهلك بعد أول يونيه سنة ١٩٤٨ إلى أول يونيه سنة ١٩٥٣ وقد خصص من هذا القرض ٢٠ مليونا للمؤسسات المالية ، وطرح الباقى (١٠ ملايين) للاكتتاب العام . وقد تم استهلاكه جميعـــه فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٩ ، أى قبل تاريخ استحقاقه بنحو أربع سنوات .

قروض سنة ١٩٥٢ :

٤٩٥ — رخص المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٢ لوزير المالية والاقتصاد فى أن يصدر بمصر قرضين لتمويل القطن الذى تشتريه الحكومة .

(ا) الأول — قيمته ١٥مليونا من الجنيهات بفائدة ٣½ ٪ ، ومدته ثلاث سنوات مع قابلية السداد والاستهلاك بعد انقضاء سنتين من تاريخ اصداره .

(ب) الثانى — قيمة ١٠ ملايين من الجنيهات بفائدة ٣¾٪ ، ومدته خمس سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ إصداره .

ولم يطرح للاكتتاب سوى القرض الأول ، وأكتتبت المؤسسات المالية فى الشطر الأكبر منه وقد تم سداده فى أغسطس سنة ١٩٥٥ ، أما القرض الثانى فلم تحتج الحكومة إلى طرحه للاكتتاب .

§ ٣ـ قرضا فلسطين

٤٩٦ — رخص القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية فى أن يصدر قرضا لمواجهة المصروفات الاضافية لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة فى

فلسطين وأطلق عليه « قرض الحكومة المصرية لقضية فلسطين » وهو على نوعين قيمة كل منها ١٥ مليونا من الجنيهات .

(ا) الأول بفائدة ٢½٪ ومدته ١٢سنة تبدأ من ١٠ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات ، أى اعتبار من ١٠ فبراير سنة ١٩٥٩ لغاية ١٠ فبراير سنة ١٩٦١ . وقد سدد هذا القرض عن طريق الاكتتاب بسنداته فى قرض الانتاج السادس ٣½٪ (١٩٧١ — ١٩٧٣) ، والبعض الآخر نقدا .

(ب) الثانى بفائدة ٣٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من ١٥ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أي وقت بعد عشرين سنة ، أى اعتبارا من ١٥ فبراير سنة ١٩٦٩ لغاية ١٥ فبراير سنة ١٩٧٩ .

وقد أعفى هذان القرضان من الضرائب الحالية والمستقبلة ما عدا ضريبة التركات ، بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥١ وتدفع فائدة كل منها كل ستة شهور بواقع نصف الفـــائدة السنوية ، وخصص مبلـــغ سنوي لايقل عن ٣١٥٠٠٠ جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الثانى ، أما القرض الأول فلم يخصص أى مبلغ لاستهلاكه .

§ ٤ ـ قرض الاصلاح الزراعى

٤٩٧ — رخص فى إصدار هذا القرض لأداء ثمن الأراضى المستولى عليها تنفيذا للمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الاصلاح الزراعى ، فى حدود ٢٠٠ مليون من الجنيهات لمدة ٤٠ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة ١½٪ وسنداته اسمية ، ولا يجوز التصرف فيها إلا لمن يحمل جنسية الجمهورية

العربية المتحدة ويستهلك القرض خلال مدة أقصاها أربعون سنة من تاريخ اصداره وبلغ ما أصدر منه حتى آخر نوفبر سنة ١٩٦١ : ٤٢،١ مليون جنيه (١)

وهذا القرض لم يطرح للاكتتاب العام وانما سلمت سنداته لملاك الأراضى التى استولى عليها تنفيذا لقانون الاصلاح الزراعى المذكور ويعد من القروض الاجبارية .

§ ٥ ـ سندات البنوك والشركات والمنشآت المؤممة

٤٩٨ ـ صدر فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ قراران بقانونين يؤمم احدهما بنك مصر (القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠) ، ويؤمم الآخر البنك الأهلى المصري (القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠) ، ونص فيهما على تحويل اسهم كل من البنكين إلى سندات على الدولة لمدة اثنتى عشرة سنة ، مع جواز استهلاكها كلها أو بعضها (بالقيمة التى حولت بها (بعد عشر سنوات (١٩٧٠ — ٧٢) . وبفائدة قدرها ٥٪ ، على أن تحدد قيمة كل سند بسعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ . ولما كانت السوق قد أقفلت فى ذلك التاريخ بسعر ٢٩ جنيها و ٨٠٠ مليم لسهم البنك الأهلى ، و ٢٢ جنيها و ٧٠٠ مليم لسهم بنك مصر ، فان جملة الدين تكون ٢٠ مليونا و ٢٩٠ ألف جنيه .

وفى أول ديسمبر سنة ١٩٦٠ صدر قراران بقانونين ، ينص أولهما (القرار بقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠) على تصفية شركة سكك حديد مصر

---

(١) رخص فى اصدار هذا القرض فى الأصل بالمرسوم بقانون رقم ٣٥٠ لسنة ١٩٥٢ لمدة ٣٠ سنة وبفائدة قدرها ٣٪ ، ونص فيه على أنه لا يجوز التصرف فى سنداته إلا لمصرى . ثم عدلت هذه الأحكام إلى الأحكام المذكورة فى المتن بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨ ، وذلك توحيدا لأحكام هذا القرض فى شطرى الجمهورية العربية المتحدة وقتئذ ، سورية ومصر .

الكهربائية وواحات عين شمس (التى أنشأت ضاحية مصر الجديدة ، احدى ضواحى مدينة القاهرة) وتحويل أسهمها وحصصها إلى سندات على الدولة . وينص الثانى (القرار بقانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠) على انتقال ملكية البنك البلجيكى والدولى بمصر (الذى سمى فيما بعد بنك بورسعيد بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٦١) ، إلى الدولة ، وتحويل أسهمه إلى سندات على الدولة أيضا . وحددت القيمة الاسمية لسندات الشركة بسعر السهم أو الحصة حسب اقفال بورصة الأوراق المالية بالقاهرة يوم ٣٠ نوفبر سنة ١٩٦٠ وهو اليوم السابق على صدور القانون رقم ٢٨٥ اسنة ١٩٦٠ المذكور . أما سندات البنك فقد نص على تحديد قيمتها الأسمية على أساس قيمة التصفية كما تقدرها لجنة تشكل من رئيس محكمة استئناف القاهرة ومستشار الرأى لوزارة الاقتصاد بمجلس الدولة ومندوب يعينه وزير الاقتصاد ، على ألا تتجاوز قيمة التصفية سعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة يوم ٣٠ نوفبر سنة ١٩٦٠ (١).

وكل من سندات الشركة المذكورة والبنك قابلة للتداول ، من تاريخ العمل بالقانونين المذكورين (أول ديسمبر سنة ١٩٦٠) ، وهى لمدة ١٢ سنة ، وبفائدة سنوية قدرها ٥٪ ، ويجوز استهلاكها بعد مرور عشر سنوات ، كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية ، بطريق الاقتراع فى جلسة علنية .

وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٦١ (الذى عدل فيما بعد بالقرار بقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٦١) بتأميم منشآت كبس القطن ، وتحويل اسهمها إلى سندات على الدولة بفائدة ٤٪ ، ولمدة ١٥ سنة (٢) .

---

(١) تحددت قيمة السند طبقاً لذلك بمبلغ سبعة جنيهات و ٧٨٨ مليما . وصدر بهذا التحديد القرار الوزارى رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٦١ .

(٢) عدل القرار بقانون الثانى المادة الثالثة من القرار بقانون الأول ، بأن جعل مدة السندات ١٥ سنة ، وفائدتها ٤٪ بدلا من ١٢ سنة و ٥٪ التى كان ينص عليها القانون الأول . ونص على العمل بالتعديل من تاريخ العمل بالقانون الأول (١١ يوليه سنة ١٩٦١) .

وفى ٢٠ يوليه سنة ١٩٦١ صدرت ثلاثة قرارات بقوانين على جانب كبير من الأهمية ، عرفت مع غيرها بالقوانين الاشتراكية . أمم أولها (القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١) جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات والمنشآت الهامة . وقرر الثانى (القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١) مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشآت بنسبة ٥٠٪ من رأس مالها . أما الثالث (القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١) فوضع حدا أقصى للملكية الفردية فى أسهم بعض الشركات ، ما قيمته مبلغ عشرة آلاف جنيه وقرر استيلاء الدولة على ما زاد على ذلك .

وأوضح كل قانون فى جدول ملحق به الشركات التى تنطبق عليها نصوصه ، بكل من إقليمى الجمهورية ، وعوض أصحاب الأسهم المستولى عليها بسندات اسمية على الدولة ، قابلة للتداول ، ومدتها ١٥ سنة ، بفائدة سنوية قدرها ٤٪ ، مع جواز استهلاكها بقيمتها الاسمية بعد عشر سنوات ، كليا أو جزئيا ، بطريق الاقتراع فى جلسة علنية . وحددت القيمة الاسمية لكل سند بسعر السهم حسب آخر اقفال ببورصة الأوراق المالية بالقاهرة قبل صدور القوانين المذكورة ، أى يوم ١٩ يوليه سنة ١٩٦١ ، وبالنسبة للأسهم التى لم تكن متداولة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة شهور ، شكلت لجان لتقدير قيمتها ، كل لجنة منها مكونة من ثلاثة أعضاء أحدهم مستشار من محكمة الاستئناف ويرأس اللجنة (١) .

---

(١) بلغت قيمة ما انتهى من تقدير قيمته حتى ٩ فبراير سنة ١٩٦٢ من الأسهم والحصص التى استولت عليها الدولة ٢٥٨ مليونا من الجنيهات ، من ذلك ٥٢ مليونا بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، و ٣٣ مليونا بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، ١٧٣ مليونا بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ . وكان نصيب الأجانب فى المبالغ المذكورة : ٢٨,٥٪ و ١٢,٥٪ و ١٠,٧٪ على التوالى .

صدرت بعد ذلك عدة قرارات بقوانين تضيف شركات ومنشآت أخرى إلى الجداول الملحقة بالقوانين السابقة ، وبذلك تسرى عليها أحكامها (١).

وتعتبر السندات التى حولت إليها الأسهم والحصص سندات قروض إجبارية.

§ ٦ - قروض الانتاج

أصدرت الحكومة حتى فبراير سنة ١٩٦١ عدة قروض لتمويل المشروعات الانتاجية والخدمات العامة التى تقوم بها على سبع دفعات : الأولى فى سنة ١٩٥٤ ، والثانية فى سنة ١٩٥٦ ، والثالثة فى سنة ١٩٥٨ ، والرابعة فى سنة ١٩٥٩ ، والخامسة والسادسة فى سنة ١٩٦٠ ، والسابعة سنة ١٩٦١ .

(أولا) قروض سنة ١٩٥٤ :

٤٩٩- أذن القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤ لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر ثلاثة قروض للمشروعات الانتاجية والخدمات العامة وهى :

(أ) قرض قصير الأجل - قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢½٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٤ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد أربع سنوات ، أى ابتداء من ٤ يناير سنة ١٩٥٩ حتى ٤ يناير سنة ١٩٦٠ .

---

(١) أضافت القرارات بقوانين رقم ١٤٥ و ١٨٠ لسنة ١٩٦١ و ٤١ (م ١) و ٤٢ (م ١) و ٧٠ (م ١) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ . كما أضافت القرارات بقوانين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٦١ ورقم ٣٢ و ٤١ (م٢) و ٤٢ (م٢) و ٧٠ (م٢) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ .

وسندات هذا القرض فئات ٢٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه ، وهو يلائم البنوك والمؤسسات المالية التى لا تستطيع استثمار أموالها لفترة طويلة .

وقد تم تسديد هذا القرض بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته فى قرض الانتاج الرابع ٣½٪ (١٩٦٩ — ١٩٧١) والبعض الآخر نقدا .

(ب) قرض متوسط الأجل — قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣٪ ، ومدته عشر سنوات تبدأ من ٥ يناير ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد تسع سنوات ، أى ابتداء من ٥ يناير سنة ١٩٦٤ حتى ٥ يناير سنة ١٩٦٥ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم شركات التأمين وهيئات الاستثمار المختلفة التى ليست فى حاجة ماسة فى فترات قريبة إلى ما توظف من مال .

(جـ) قرض طويل الأجل — قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣½٪ ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد ١٤ سنة أى ابتداء من ١٥ ينايرسنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة وقت بعد ١٤ سنة ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٧٠ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم الأفراد وخاصة صغار المدخرين الذين ينشدون استثمار أموالهم استثمارا مأمونا لفترة طويلة .

وقد طرحت هذه القروض جميعا للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتم الاكتتاب فيها ، وتدفع فائدتها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة وغير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بكافة أنواعها .

(ثانيا) قرضا سنة ١٩٥٦ :

٥٠٠ — أذن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٧ لوزير المالية والاقتصاد (الآن: وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر قرضين آخرين لتمويل مشروعات الانتاج وهما :

(ا) قرض قصير الأجل — قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢½٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ وتسدد القيمة الاسمية لجميع سنداته فى ٢٥ أبريل ١٩٦١ ، وأصدرت سنداته بالفئات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه . وقد تم تسديد سندات هذا القرض ، بعضها عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الانتاج ٣½٪ (١٩٧٣ — ١٩٧٥) ، والبعض الآخر نقدا .

(ب) قرض طويل الأجل — قيمتـه ٢٠ مليون جنيه بفائدة ٣½٪ومدته ١٧ سنة تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد ١٥ سنة ، أي ابتداء من ٢٥ ابريل سنة ١٩٧١ لغاية ٢٥ أبريل ١٩٧٣ .

وسندات هذا القرض بالفئات الآتيـة ٥ و١٠ و ١٠٠ و٥٠٠ و١٠٠٠ جنيـــه .

وقد طرح القرضان للاكتتاب جملة واحـــدة وبالقيمـــة الاسمية وتم الاكتتاب فيها، وتدفع فائدة كل منها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

(ثالثا) قرض سنة ١٩٥٨:

٥٠١ — أذن القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٨ لوزير الخزانة فى

إصداره بالاقليم المصرى ، وقيمته ١٥ مليونا من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣٪ ومدته عشر سنوات تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد سبع سنوات أي ابتداء من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٨ .

وسنداته بالفئات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيـــه ، وهى لحاملها . وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ١٥ مايو و ٢٥ نوفمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات القرض الوطنى المتوسط الأجل ٢¾٪ (١٩٥٥ ، ١٩٥٨) التى كان قد حل ميعاد الوفاء بها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وذلك بالقيمـة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضا من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة عدا ضرائب التركات بجميـــــع أنواعها ، وقد تم الاكتتاب فيه .

(رابعا) قرض سنة ١٩٥٩ :

٥٠٢ — أذن القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٩ لوزير الخزانة فى إصداره بالاقليم المصرى ، وقيمته ٢٥ مليونا من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣½٪ ومدته أثنتا عشرة سنة تبدأ من ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات أى ابتداء من ٢٨ مارس سنة ١٩٦٩ لغاية ٢٨ مارس سنة ١٩٧١ .

وسنداته بفئات ٥ ، ١٠ ، ١٠٠ ، ٥٠٠ ، ١٠٠٠ جنيه وهى لحاملها .

وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفــع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ٢٨ مارس و ٢٨ سبتمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات قرض الانتاج الأول القصير الأجل ٢½٪ (١٩٥٩ — ١٩٦٠) وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضا من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها. وقد تم الاكتتاب فيه .

(خامسا) قرضا سنة ١٩٦٠ :

٥٠٣ — أصدر أولهما بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بمبلغ ١٥ مليون جنيه وبفائدة ٣½٪ لمدة ١٢ سنة تبدأ من اول مارس سنة ١٩٦٠ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد عشر سنوات ، إبتداء من اول مارس سنة ١٩٧٠ وسنداته لحاملها ، وهى بنفس فئــات قرض سنة ١٩٥٩ ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلة ، فيما عدا ضرائب التركات . وتدفع الفائدة كل ستة أشهر (فى أول مارس وأول سبتمبر من كل سنة) .

وأصدر القرض الثانى فى نوفمبر سنة ١٩٦٠ بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، بمبلغ ٢٥ مليونا من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣½٪ ، تدفع كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمــدة ١٢ سنة ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد تسع سنوات من تاريخ الاصدار . وسنداته لحاملها ، وهى بنفس فئات سندات قروض الانتاج

الأخرى، وهى أيضا وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة، حالية أو مستقبلة ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

(سادسا) قرض سنة ١٩٦١ :

٥٠٣م — اصدر فى فبراير سنة ١٩٦١ بمقتضى القرار بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٦١ ، بمبلغ ٣٠ مليونا من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣½٪ أيضا ، تدفع كل ستة شهور (فى ١١ فبراير و ١١ أغسطس من كل سنة) بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمدة ١٤ سنة تبدأ من ١١ فبراير سنة ١٩٦١ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد ١٢ سنة ، وسنداته لحاملها وهى بنفس فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

وقد قبل الاكتتاب فيها بسندات القرض فلسطين ٢½٪ (١٩٥٩—١٩٦١) وبسندات قرض الانتاج ٢½٪ لسنة ١٩٦١ ، بالقيمة الاسمية .

بذلك بلغت جملة قروض الانتاج (بعد استهلاك القرضين القصيرين) مائة وخمسين مليونا من الجنيهات ، فاذا أضفنا إليها القرض الوطنى المحول إلى قرض إنتاج وجملته ٦٦٫٩ مليونا لكان المجموع ٢١٦٫٩ مليونا من الجنيهات

§ ٧ - قروض التمويل الخارجى (الارصدة الاسترلينية الحرة)

٥٠٤ — تحتاج المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الحكومة إلى تمويل خارجى بعملات أجنبية ، ولما كان البنك الأهلى المصرى يمتلك أرصدة استرلينية حرة، وأرصدة مجمدة، فقد رأت الحكومة أن تستعمل هذه الأرصدة فى التمويل الخارجى عندما تحتاج إليها ، ولما كان الطريق الطبيعى للحصول

علىها من البنك هو شراؤها ولكن لكى يتم الشراء ينبغى أن يتوافر لدى الحكومة فائض ، وقد لا يتيسر ذلك فى جميع الأحوال ، فتضطر إلى الاقتراض لشرائها ، وقد يكون سعر الفائدة وقتئذ مرتفعاً فتضار الخزانة العامة ، هذا إلى جانب الأثر الانكماشى للقرض الذى قد يحدث فى وقت غير ملائم ، لذلك أتفقت الحكومة مع البنك على أنه كلما احتاجت إلى مبلغ من الأرصدة الاسترلينية الحرة خلال السنوات المقبلة ، فانها تعطى للبنك سندات بقيمة ما تحصل عليه ، بسعر فائدة قدره ٣ ٪ ، وصدر لهذا الغرض القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥ بالاذن لـ زير المالية والاقتصاد (وزير الخزانة الآن) فى إصدار سندات بمصر فى حدود مائة مليون جنيه لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية ، على أن تستهلك خلال مدة أقصاها ١٥ سنة من تاريخ إصدارها ، ومع إعفاء السندات وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، ولا تصدر هذه السندات إلا عند الحاجة .

وقد صدر منها حتى آخر نوفمبر سنة ١٩٦١ ثلاثة أصدارات : الاصدار الأول فى فبراير سنة ١٩٦٠ بمبلغ ٤٥ مليون جنيه ويستهلك فى الفترة (١٩٧٠ — ٧٥) ، والاصدار الثانى فى أوائل سنة ١٩٦١ بمبلغ ثمانية ملايين من الجنيهات ويستهلك فى الفترة (١٩٧١ — ٧٦) ، والاصدار الثالث فى نوفمبر سنة ١٩٦١ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات ويستهلك فى الفترة (١٩٧٣ — ٧٦) .

§ ٨ - قروض خارجية

أبرمت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الاقليم المصرى) وبين بعض الدول تحتوى على قروض وتسهيلات ائتمانية لتمويل ما يلزم لمشروعات برامج التنمية الاقتصادية بلغت جملتها حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ ، ٢٢٤,٢ مليون جنيه (١) . ومنها :

(١) هذا إلى جانب ما اتفق عليه القطاع الخاص مع شركات بريطانيا وألمانيا الغربية =

قروض الحكومة الامريكية :

٥٠٥ — قدمت الحكومة الأمريكية القروض الآتية على أن تسدد هى وفوائدها بالجنيهات المصرية .

١ — قرض مقـداره ½٧ مليونا من الدولارات ، ومدته ٤٠ عاما ، وفائدته ٤٪ سنويا ، تدفع على أقســـاط نصف سنوية ابتداء من ٣٠ يونيه سنة ١٩٥٨ على الرصيد، فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، ويدفع أصل الدين على أقساط نصف سنوية أيضا ابتداء من٣١ ديسمبرسنة ١٩٥٨. والفائدة والأصل يدفعان فى بنك الاستيراد والتصدير بالولايات المتحدة الأمريكية . وقد صدر القانون رقم ٦٨٠ لسنة ١٩٥٤ بالترخيص لوزير المالية والاقتصاد فى عقد هذا القرض .

٢ — قرض بمبلغ ٧ مليون جنيه مصرى يسدد فى بحر ٣٠ سنة بفائدة ٤٪ يستخدم فى المشروعات الانتاجية .

٣ — اتفاقية باستيراد ماقيمته ١٥ مليون دولار من الدخان وبذرة القطن أو زيت فول الصويا والذرة من الولايات المتحدة ، يخصص ٧٥٪ منها تقدم إلى مصر كقرض يستخدم فى مشروعات يتفق عليها .

٤ — قرض بمبلغ ١٢٫٥ مليون دولار ثمن سلع زراعية أمريكية تضمنته اتفاقية بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٥٨ ، ويستخدم فى تمويل مشروعات إضافية للتنمية الاقتصادية يتفق عليها .

التسهيلات الائتمانية الاخرى :

٥٠٦ — هذه التسهيلات عقدت منذ سنة ١٩٥٨ لتمـويل ما يلزم لمشروعات برامج التصنيع من نقد أجنبى فى شكل معدات إنتاج وخبرة فنية ،

= واليابان وسويسرا وبلجيكا والدانمرك وقدره ٤٫٥ مليونا من الجنيهـــات ، وشركة فيات الايطالية وقدره ٣٫١ مليونا من الجنيهات .

وهى ليست طليقة تستخدم فى أى غرض ، وانما أبرمت لأغراض معينة وفى بلاد معينة ، ومنها :

(١) اعتماد من الاتحـــاد السوفيتى فى حـــدود ٧٠٠ مليون روبل (٦٠,٩٤٢,٠٠٠ جنيه) . بفائدة ٢½ ٪ بمقتضى اتفاق التعاون الاقتصادى مع الاتحاد السوفيتى ، استخدم منه حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ ٤٦,٥مليون جنيه ، وتم الارتباط على ١٣,٧ مليون جنيه .

(٢) اعتماد آخر من الاتحاد السوفيتى فى حدود ٤٠٠ مليون روبل (نحو ٣٥ مليون جنيه) لتغطية تكاليف المرحلة الأولى من السد العالى بأسوان بمقتضى اتفاق آخر . واعتماد ثالث فى حدود ٩٠٠ مليون روبل لتغطية تكاليف المرحلة الثانية بمقتضى اتفاق آخر وكلا القرضين بفائدة ٥ر٢٪ .

(٣) ضمان من الحكومة الألمانية الاتحادية للعقود التى تبرم بين المؤسسات الألمانية والهيئات ذات الشأن فى الجمهورية العربية المتحدة بشروط معينة ، ويبلغ مجموع التسهيلات والضمانات ما يعادل ٤٨٠ مليون مارك (٤٥ مليون جنيه) ، استخدم منها حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ مبلغ ١١,٦ مليون جنيه .

(٤) اتفاقات مع يوغسلافيا على قروض فى حدود ٧ ملايين من الجنيهات استخدم منها حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ ٤ ملايين جنيه .

(٥) اتفاق مع المانيا الديموقراطية فى أغسطس سنة ١٩٥٨ على اعتماد فى حدود ٧,٥ مليون جنيه بفائدة ٥ر٢٪ ،وقد استخدم منه حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ مبلغ ٧ مليون جنيه .

(٦) اتفاق مع اليابان فى سبتمبر سنة ١٩٥٨ على تسهيلات ائتمانية فى حدود ٣٠ مليون دولار (نحو ٥ر١٠ مليون جنيه) بشروط تشابه شروط الاتفاق مع ألمانيا الاتحادية ، واستخدم منه حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ : ٤,٤ مليون جنيه .

(٧) اتفاق مع هولندا على قرض فى حدود ٥,٣ مليون جنيه استخدم منه حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ نصف مليون جنيه .

(٨) اتفاقات مع مؤسسات إيطالية فى حدود مبلغ ٥٩,١ مليون جنيه استخدم منها حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ مبلغ ٢٤,٨ مليونا من الجنيهات .

(٩) اتفاق مع مؤسسة انجليزية فى حدود مبلغ ١٩,٦ مليون جنيه ، لم يستخدم منه شىء حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ .

(١٠) قرض بمبلغ نصف مليـــون جنيه من شركة أريكسون السويدية لمشروع صناعات التليفونات وقد استخدم كله .

(١١) قرض بمبلغ ٦٠٠ ألف جنيـــــه من شـــركة تكنو اكسبورت التشيكوسلوفاكية لشراء معدات لتوسيع مصنع السكر بأدفو وقد استخدم كله

(١٢) قرض بمبلغ ٨ ملايين من الجنيهات قرر صندوق النقد الدولى بتاريخ ٦ يناير سنة ١٩٦٢ تقديمه للجمهورية العربية المتحدة ، بالعملات الحرة نصفها بالدولار والنصف الآخر بالجنيه الاسترلينى ، وأودع المبلغ الأول فى بنوك أمريكا والثانى فى بنوك انجلترا .

§ ٩ — قروض المؤسسات العامة

قروض المؤسسة الاقتصادية :[١]

٥٠٧ — تنص الفقرة (د) من المادة الخامسة من القانون رقم ٢٠ لسنة

(١) أشرنا فيما سبق (ص ١٤٥) إلى أن قوانين التمصير التى صدرت بعد أزمة السويس أدت إلى تملك الدولة لحصص كبيرة فى عدد من البنوك وشركات التامين والشركات الصناعية والتجارية ، على أن هذه الحصص لم تكن تمثل فى ذلك الوقت إلا جزءا قليلا من النشاط الاقتصادى ، ورؤى من الضرورى جمع هذه الحصص فى مؤسسة واحدة لضمان تنفيذ سياسة الحكومة فى هذا الشأن . فأنشئت لهـــــذا الغرض المؤسسة الاقتصادية فى يناير سنة ١٩٥٧ وكانت تمثل ، إلى حد ما ، شركة قابضة تمتلك اسهما فى مجالات اقتصادية مختلفة ، ثم انشت بعد ذلك مؤسستان قابضتان أخريان=

١٩٥٧ فى شأن المؤسسة الاقتصادية على أن للمؤسسة فى سبيل تحقيق أغراضها أن تعقد قروضاً مع الحكومة أو البنوك أو الحكومات أو الهيئات الأجنبية والمؤسسات الدولية ، وأن تصدر سندات فى مصر أو فى الخارج للحصول على الأموال اللازمة لأعمالها ، وأن شروط عقد القروض وإصدار السندات تحدد بقرار من رئيس الجمهورية .

وصدر بعد ذلك القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٧ ، ينص فى المادة الأولى منه على أنه « يؤذن للمؤسسة الاقتصادية بالاقتراض أو باصدار سندات فى حدود ١٥ مليونا من الجنيهات بضمان الحكومة ، على أن تتحمل الحكومة لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور هذا القانون فوائد ما تعقده المؤسسة من قروض » . وقد زيد الحد الأقصى للاقتراض بعد ذلك إلى ٢٥ مليون جنيه بمقتضى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٠ (١) .

= هما مؤسسة مصر ومؤسسة النصر ، وكلها تضم شركات ذات نشاط متنوع ، رغبة فى الاحتفاظ بقدر مفيد من المنافسة بين المنشآت التى تعمل فى مجال واحد من النشاط الاقتصادى ، وتتبع مؤسسات عامة مختلفة . غير أن قوانين التأميم التى صدرت فى يوليه سنة ١٩٦١ لم تلبث أن غيرت الوضع تماما ، وأصبح القطاع العام هو القوة الاقتصادية الأولى وسيطر بذلك على معظم أوجه النشاط الاقتصادى ، وعندئذ رؤى اعادة تنظيم القطاع العام فى مؤسسات متخصصة تتولى كل واحدة منها الاشراف على قطاع محدد من النشاط الاقتصادى بدلا من الاستمرار فى انشاء مؤسسات عامة أخرى تضم شركات متنوعة ، ذلك أنه وان كان النظام الثانى يمتاز بالابقاء على المنافسة إلا أن النظام الأول يمتاز بأنه يحقق مزيدا من الكفاءة عن طريق التخصص واحكام الاشراف على كل قطاع كوحدة واحدة فيما يتعلق بتنفيذ أهداف الخطة الشاملة للتنمية . وفى ديسمبر سنة ١٩٦١ انشئت ٣٨ مؤسسة عامة متخصصة تشرف كل واحدة منها على مجموعة من الشركات التى تعمل فى مجال واحد من النشاط الاقتصادى وأخذ فى تصفية المؤسسة الاقتصادية ومؤسستى النصر ومصر .

(١) ونصت المادة ٢ من هذا القانون على أن يقرض البنك الأهلى المصرى المؤسسة المبالغ التى تحتاج إليها فى الحدود المشار إليها (٢٥ مليون جنيه) ، أو يكتتب فيما تصدره المؤسسة من سندات فى هذه الحدود .

قروض تمويل عمليات مؤسسة الأبنية العامة :

٥٠٧ م — أذن القرار الجمهورى رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بانشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ٢٧ المعدلة بالقرار الجمهورى ٤٦٧ لسنة ١٩٦٠) ، لوزير الخزانة فى عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات المبانى وذلك فى حدود ٣٢ مليون جنيه ، وتحدد شروط كل قرض وأوضاعه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من مجلس إدارة المؤسسة (١) .

قروض المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى :

٥٠٨ — كان المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بانشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى (م ١١) يرخص للمجلس بأن يصدر سندات فى مصر أو فى الخارج بضمان الحكومة لتمويل تنفيذ المشروعات التى يقوم بها. على أن المرسوم بقانون المذكور قد ألغى بمقتضى قرار من رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، أدمج المجلس فى لجنة التخطيط القومى .

قرض لتمويل مشروع توسيع قناة السويس :

٥٠٩ — وهناك قرض من البنك الدولى للانشاء والتعمير لتمويل مشروع توسيع قناة السويس قدره ٥٦,٥ مليون دولار ، بفائدة ٦٪ سنويا

---

(١) كان القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٤ يأذن لوزير المالية والاقتصاد (وزير الخزانة الآن) فى عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات أبنية التعليم التى تقوم بها مؤسسة أبنية التعليم (وهى التى حلت محلها مؤسسة الأبنية العامة) وذلك فى حدود ١٠ مليون جنيه رفعت إلى ١٣ مليونا بمقتضى القانون رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٥٥ ثم إلى ١٤ مليونا بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ١٨ يوليه سنة ١٩٥٧ ثم إلى ٢٠ مليونا بالقرار الجمهورى رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ ، المشار اليه فى المتن .

(بما فى ذلك عمولة ١٪ سنويا المخصصة لاحتياطى البنك الخاص) . وهذا القرض بين البنك وهيئة قناة السويس بضمانة حكومة الجمهورية العربية المتحدة ، ويسدد على ١٥ سنة ابتداء من ١٥ مارس سنة ١٩٦٢ ، وتخصص هيئة القناة من ايراداتها الجارية مبلغاً احتياطيا لخدمة القرض .

قرض صندوق قروض التنمية الأمريكى :

٥١٠ — قرض معقود بين البنك الصناعى وبين صندوق التنمية الأمريكى بضمان الحكومة بمبلغ لا يجاوز سبعة ملايين دولار أمريكى أو مايعادلها بالعملات الأخرى .

المطلب الثالث

الدين السائر

٥١١ — يتكون الدين السائر من القروض القصيرة الأجل التى تمثلها أذون الخزانة ، ومن القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى للحكومة بمقتضى نظامه الأساسى . وقد استعملت أذون الخزانة منذ سنة ١٩٤١ لتمويل محصول القطن ، ثم إمتد استعمالها فى سنة ١٩٤٨ لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وتستعمل فى الوقت الحاضر ، منذ مايو سنة ١٩٥٥ لتمويل المحصولات الأخرى ، وتمويل المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الدولة ، إلى جانب تمويل محصول القطن وتغطية ورق النقد (١) .

---

(١) جرى العمل على أن يكون الاكتتاب فى هذه الأذون عن طريق تقديم عطاءات على استمارة خاصة (يمكن الحصول عليها من البنك المركزى وفروعه ، أو من البنوك الأخرى) برسم وزير الخزانة ، داخل مظاريف مغلقة ، ترسل إلى البنك المركزى المصرى ، وأجل هذه الأذون ثلاثة أشهر ، ولا يقبل عطاء تقل قيمته الاسمية عن ٢٥٠٠٠ جنيه ويجب أن تكون العطاءات بمضاعفات ٥٠٠٠ جنيه ، وتحتفظ=

§ ١ – تمويل محصول القطن

٥١٢ – صدر فى سنة ١٩٤١ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ مرخصا للحكومة فى إصدار أذون على الخزانة لتمويل محصول القطن لتلك السنة ، إلى جانب القرض الذى رخص فى إصداره للغرض نفسه وقدره عشرة ملايين من الجنيهات ، والذى سبق الكلام عليه (١) وكانت قيمة هذه الأذون على الخزانة ثلاثة ملايين من الجنيهات ، ولا يتجاوز أجلها ثلاثة شهور ، ويحدد سعرها عن طريق المناقصة بين المكتتبين ، وتسدد قيمتها بعد مضى مدة الثلاثة شهور ، إذ كانت الحكومة تبيع ما تشتريه من القطن بقيمة هذه الأذون ، وتسدد المستحق عليها . وإذا حدث ولم يتوافر لديها المبلغ المستحق فانها تصدر أذونا جديدة لتحل محل الأذون القديمة .

كذلك أصدرت الحكومة فى سنة ١٩٤٢ أذونا على الخزانة لتمويل محصول قطن تلك السنة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، وكانت قيمتها ثلاثة ملايين من الجنيهات وأجلها ثلاثة شهور أيضا .

٥١٣ – وفى سنة ١٩٤٦ صدر القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ مخولا

=وزارة الخزانة لنفسها بحق رفض أى عطاء ويجوز ألا يقبل من العطاء إلا جزء منه ، على أنه فى هذه الحالة يعتبر مقدم العطاء مرتبطا عن هذا الجزء بنفس السعر الذى قدم به العطاء كله ، ويعتبر العطاء مرفوضا إذا لم يصل إلى مقدمه ما يفيد قبول عطائه ، وتحرر الأذون من ست فئات هى ألف وخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف جنيه ، ويخطر البنك المركزى من يقبل عطاؤه بقبوله عليه عندئذ دفع قيمة العطاء المقبولة كاملة بالعملة المصرية بالبنك المركزى المصرى لحساب وزارة الخزانة ، ويتولى البنك تسليم الأذون لأصحابها . وإذا كان المطروح للاكتتاب مبلغا كبيرا (٥ مليون أو ٦ مليون جنيه مثلا) حررت الأذون من الفئات الآتية : خمسة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف ونصف مليون ومليون جنيه .

(١) راجع الفقرة رقم ٤٩٣ ، ص ٤٣٧ فيما سبق .

للحكومة إصدار أذون على الخزانة بقيمة ١٢ مليونا من الجنيهات لتمويل مشترياتها من القطن ، وتقرر إيداع ما قيمته ٦ ملايين من الجنيهات من هذه الأذون فى قسم الاصدار بالبنك الأهلى ، وطرح الباقى للمزايدة ، وكانت مدة هذه الأذون ثلاثة شهور . ولما وجد فى سنة ١٩٥١ أن مبلغ الأثنى عشر مليونا من الجنيهات قد أصبح غير كاف لتمويل كميات القطن التى كانت الحكومة قد اشترتها من بورصة العقود بعد أن حددت سعرا أدنى لمحصول سنة ١٩٥٠ والسنة التالية ، فضلا عن مشترياتها من الأقطان المتوسطة التيلة المستولى عليها لسد حاجة المصانع . فقد رفع الحد الأقصى لتلك الأذون إلى ٣٠ مليونا من الجنيهات ، بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم إلى ٤٠ مليونا بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .

٥١٤ — وفى سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢ يخول للحكومة حق إصدار أذون خاصة مدتها ثلاثة أشهر أيضا فى حدود ٥٠ مليون جنيه على أن تستغل لجنة القطن المصرية حصيلتها لشراء القطن من محصول سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، ويستخدم المتحصل من بيع القطن فى استهلاك هذه الأذون .

٥١٥ — وصدر فى سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٣٢ سنة ١٩٥٤ مرخصا لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى أن يصدر فى مصر بالشروط والأوضاع التى يحددها أذونا على الخزانة لايجاوز مجموعها ٦٠ مليونا من الجنيهات لتمويل ما نشتريه الحكومة من أقطان موسم تلك السنة والسنوات المقبلة ، ولتحل محل الأذون التى استعملت من قبل لتمويل محاصيل سابقة ، وفتح حساب خاص لعمليات القطن التى تمول عن هذا الطريق وخصصت حصيلته لسداد الأذون المذكورة .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذى أحل محل أذون تمويل القطن ، وأذون تغطية ورق النقد أذونا موحدة على سنبينه فيما يلى :

§ ٢ - تغطية ورق النقد

٥١٦ - استعملت أذون الخزانة أيضا لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وكان ذلك فى مبدأ الأمر بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ الذى أذن لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى إصدار أذون على الخزانة فى حدود مبلغ ٥٠ مليون جنيه لهذا الغرض ، وقد زيد هذا المبلغ إلى مائة مليون جنيه بمرسوم بقانون بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .

٥١٧ - ولما صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بانشاء بنك مركزى للدولة (الذي أبطل العمل بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ المشار إليه) . أذن لوزير المالية (الخزانة) فى أن يصدر أذونا على الخزانة فى حدود ١٠٠ مليون جنيه لتغطية ورق النقد، على أن ترصد قيمتها فى حساب خاص بوزارة المالية (الخزانة) وتتعهد الوزارة بعدم السحب عليها (الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ١٤) ، وبين القرار الوزارى رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١ الشروط والأوضاع التى تتبع فى اصدار هذه الأذون .

٥١٨ - ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره الذى أجاز لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) أن يصدر بمصر أذونا على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يجاوز مبلغ ١٥٠ مليون جنيه ، يجوز عند الاقتضاء وبالشروط ذاتها زيادتها بما لا يجاوز خمسين مليونا أخرى من الجنيهات بعد موافقة رئيس الجمهورية على هذه الزيادة ، وتحل هذه الأذون محل الأذون الصادرة بمقتضى القوانين رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٥٧ لسنة

١٩٥١ ورقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤ السابق ذكرها (١) وفى مايو سنة ١٩٥٥ تمت تصفية الأذون الصادرة لتغطية ورق النقد بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١.

§ ٣ ـ النظام الحالي لأذون الخزانة

٥١٩ ـ كانت أذون الخزانة حتى صدور القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥، لا تستخدم كما سبق القول، إلا لتمويل عمليات شراء القطن بواسطة الحكومة، أو لتغطية أوراق النقد التى يصدرها البنك الأهلى المصرى، وكانت القوانين القديمة فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الأذون تنص على قيد حصيلتها فى حساب خاص لا يرخص للحكومة أن تسحب منه، فكان للحكومة حسابان مختلفان، حساب الأذون والحساب الجارى، وكان حقها فى السحب مقصورا على رصيدها الدائن فى الحساب الجارى. أما حساب الأذون فكانت وظيفته الوحيدة أن تسجل فيه الأذون التى تصدرها الحكومة. وبعد ذلك كان القسم المصرفى فى البنك الأهلى يحول هذه الأذون إلى قسم الاصدار، لاصدار بنكنوت جديد يدخل فى التداول بالطرق التجارية العادية من خصم أوراق تجارية وسلفيات وما إلى ذلك.

وقد أبقى القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ على هذا النظام وعلى حد المائة والخمسين مليونا من الجنيهات (مع إمكان زيادتها إلى ٢٠٠ مليون بموافقة رئيس الجمهورية)، ولكنه وحد حسابى الحكومة لدى البنك المركزى إذ ضم رصيدها الدائن فى حساب الأذون إلى رصيدها فى الحساب الجارى. ويؤدى هذا التعديل إلى إعطاء الحكومة الحق فى أن تستفيد من إصدارها

---

(١) ومن جهة أخرى ألغى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون البنوك والائتمان (م ٦) وحل محله قرار من رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى، بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ (الذى حل محله بدوره القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٠).

للأذون ، فتسحب من حصيلتها المبالغ اللازمة لتمويل المشروعات الانتاجية لفترات قصيرة ، إلى أن تتمكن من تمويلها بواسائل أخرى ملائمة ، فتلغى الأذون عندئذ ، كذلك يتيح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ تمويل شراء المحصولات الأخرى غير القطن ، كالقمح .

§ ٤ ـ القروض الموسمية

٥٢٠ ـ يدخل فى الدين السائر أيضا القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى المصرى للحكومة بمقتضى المادة ١٥ من قانون البنوك والائتمان (الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ ثم المادة ٨ من القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، التى ترخص للبنك فى أن يقدم قروضا للحكومة لتغطية ما قد يكون فى الميزانية العامة من عجز موسمى بشرط ألا تزيد قيمة هذه القروض على ١٠٪ من متوسط إيرادات الميزانية العامة فى خلال السنوات الثلاث السابقة ، وتكون هذه القروض لمدة ثلاثة شهور قابلة للتجديد لثلاثة شهور أخرى وهكذا ، على أن تؤدى خلال اثنى عشر شهرا على الأكثر من تاريخ تقديمها . وتعين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك ، وذلك وفقاً لحالة النقد والائتمان وقت تقديمها (١) .

---

(١) كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بانشاء بنك مركزى للدولة يحتوى على نص مماثل هو الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٥ منـــه .

بيان عن حالة الدين العام المصرى

فى آخر كل من السنوات ١٩٥١ إلى ١٩٥٨ (بملايين الجنيهات) (١)

	١٩٥١	١٩٥٢	١٩٥٣	١٩٥٤	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٧	١٩٥٨
أولا — القروض :								
(ا) — القرض الوطنى (م بق ٩٥ لسنة ١٩٤٣)								
قرض ٣,٢٥٪ (١٩٦٣—٧٣)	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠
» ٢,٧٥٪ (١٩٥٥—٥٨)	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	—
(ب) — قرضا فلسطين (ق . ٩ لسنة ١٩٤٨)								
قرض ٢,٥٪ (١٩٥٩—٦٠)	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠
» ٣٪ (١٩٦٩—٧٩)	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠
(حـ) — قرض القطن ٣,٥٪ (١٩٥٤—٥٥) .	—	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	—	—	—	—
(د) — قروض الانتاج الاولى :								
(ق ٣٤٣ لسنة ١٩٥٤) :								
قرض ٣ ٪ (١٩٦٩ — ٧٠)	—	—	—	—	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠
» ٣٪ (١٩٦٤—٦٥)	—	—	—	—	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠
» ٢,٥٪ (١٩٥٩—٦٠) .	—	—	—	—	٥,٠	٥,٠	٥,٠	٥,٠
(هـ) — قروض الانتاج الثانية :								
(ق ٧٦ لسنة ١٩٥٦) :								
قرض ٣,٥٪ (١٩٧١ — ٧٣)	—	—	—	—	—	٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠
» ٢,٥٪ (١٩٦١)	—	—	—	—	—	٥,٠	٥,٠	٥,٠
(و) — قرض الانتاج الثالث :						—		
(ق ١٧٨ لسنة ١٩٥٨) ٣٪ (١٩٦٥—١٩٦٨)	—	—	—	—	—	—	—	١٥,٠
ثانيا — سندات الاصلاح الزراعى :								
(ق . ٣٥ لسنة ١٩٥٢ و ١٦٨ لسنة ١٩٥٨)	—	—	—	١٢,٥	١٤,٦	١٦,٧	٢٢,٣	٣٢,٦
ثالثا :— أذون الخزانة								
(ا) لتمويل محصول القطن								
— أذون بموجب ق ٤١ لسنة ١٩٤٦ وق ٩٠ وق ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .	٣٥,٠	٤٠,٠	٢٧,٥	٢٤,٠	—	—	—	—
— أذون خاصة بموجب ق ٢٩٤ لسنه ١٩٥٢	—	١٠,٠	٢٠,٠	—	—	—	—	—
— أذون بموجب ق ٣٣٢ لسنة ١٩٥٤	—	—	—	١٤,٠	—	—	—	—
(ب) — لغطاء ورق النقد								
— أذون بموجب ق ٥٧ لسنة ١٩٥١	٨٠,٠	٧٠,٠	٥٥,٠	٥٥,٠	—	—	—	—
(جـ) أذون موحدة صادرة بموجب قانون ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥	—	—	—	—	٧١,٠	١٤٦,٠	١٥٠,٠	١٦٠,٠
المجموع الكلى	٢٢٣,٠	٢٤٣,٠	٢٢٥,٥	٢٢٨,٥	٢١٨,٦	٣٢٠,٧	٣٣٠,٣	٣٥٤,٦

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية : المجلد ٨ «١٩٥٥» و ٩ «١٩٥٦» و ١٢ «١٩٥٩» — القسم الاحصائى — لايشمل رقم سنة ١٩٥٣ مبلغ مليونى جنيه أذونا أصدرت بقانون ٢٩٦ لسنة ١٩٥٣ فى شأن شراء القطن .

بيان عن حالة الدين العام المصرى (تابع)

فى آخر كل من السنوات ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ (بملايين الجنيهات) (١)

	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠	٦١/١١/٣٠
(أولا) الدين العام :				
(١) القروض المثبتة				
(أ) — القرض الوطنى (م بق ٩٥ لسنة ١٩٤٣)				
—قرض ٣٫٢٥٪ (١٩٦٣—٧٣)	٦٧٫٠	٦٧٫٠	٦٧٫٠	*٦٧٫٠
(ب) —قرض فلسطين (ق ٩٠ لسنة ١٩٤٨)				
—قرض ٢٫٥٪ (١٩٥٩—٦٠)	١٥٫٠	١٥٫٠	١٥٫٠	—
— « ٣٪ (١٩٦٩—٧٩)	١٥٫٠	١٥٫٠	١٥٫٠	١٥٫٠
(ح) — قروض الانتاج :				
القروض الأولى (ق ٣٤٦ لسنة ١٩٥٤)				
—قرض ٣٫٥٪ (١٩٦٩—٧٠)	١٠٫٠	١٠٫٠	١٠٫٠	١٠٫٠
— « ٣٪ (١٩٦٤—٦٥)	١٠٫٠	١٠٫٠	١٠٫٠	١٠٫٠
— « ٢٫٥٪ (١٩٥٩—٦٠)	٥٫٠	—	—	—
القروض الثانية (ق ٧٦ لسنة ١٩٥٦)				
—قرض ٣٫٥٪ (١٩٧١—٧٣)	٢٠٫٠	٢٠٫٠	٢٠٫٠	٢٠٫٠
« ٢٫٥٪ (١٩٦١)	٥٫٠	٥٫٠	٥٫٠	—
القرض الثالث (ق ١٧٨ لسنة ١٩٥٨)				
—قرض ٣٪ (١٩٦٥—٦٨)	١٥٫٠	١٥٫٠	١٥٫٠	١٥٫٠
القرض الرابع (ق ٤٧ لسنة ١٩٥٩)				
— قرض ٣٫٥٪ (١٩٦٩—٧١)	—	٢٥٫٠	٢٥٫٠	٢٥٫٠
القرض الخامس (ق ١٦ لسنة ١٩٦٠)				
— قرض ٣٫٥٪ (١٩٧٠—٧٢)	—	—	١٥٫٠	١٥٫٠
القرض السادس (ق ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠)				
— قرض ٣٫٥٪ (١٩٦٩—٧٢)	—	—	٢٥٫٠	٢٥٫٠
القرض السابع (ق ٣ لسنة ١٩٦١)				
— قرض ٣٫٥٪ (١٩٧٣-٧٥)	—	—	—	٣٠٫٠
جملة قروض الانتاج	٦٥٫٠	٨٥٫٠	١٢٥٫٠	١٥٠٫٠
(د) —قروض التمويل الخارجى (ق ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥)				
—اصدار أول ٣٪ (١٩٧٠—٧٥)	—	—	٤٥٫٠	٤٥٫٠
— « ثان ٣٪ (١٩٧١—٧٦)	—	—	—	٨٫٠
— « ثالث ٣٪ (١٩٧٣—٧٦)	—	—	—	٤٫٠
جملة قروض التمويل الخارجى	—	—	٤٥٫٠	٥٧٫٠

(١) البنك المركزى المصرى — المجلة الاقتصادية ، المجلد الأول ١٩٦١ ص ٦٣٩

(*) حول إلى قرض انتاج ٣٫٥٪ (١٩٧١ — ٧٣) .

بيـان عن حالة الدين العـام المصرى (تابع)

فى آخر كل من السنوات ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ (بملايين الجنيهات)

	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠	٦١/١١/٣٠
(أولا) الدين العام (تابع)				
(ا) القروض المثبتة (تابع)				
(ه) سندات المؤسسات المؤممة				
البنك الأهلى المصرى (ق. ٤ لسنة ١٩٦٠)				
— سندات ٥٪ (١٩٧٠—٧٢)	—	—	٨,٩	٨,٩
بنك مصر (ق ٣٩ لسنة ١٩٦٠)				
— سندات ٥٪ (١٩٧٠—٧٢)	—	—	١١,٤	١١,٤
بنك بورسعيد (ق ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠)				
— سندات ٥٪ (١٩٧٠—٧٢)	—	—	×	١,٩
جملة سندات المؤسسات المؤممة	—	—	٢٠,٣	٢٢,٢
(٢) قروض قصيرة الأجل				
— أذون الخزانة (ق ٤٢ لسنة ١٩٥٥)	١٦٠,٠	١٧٥,٠	١٨٥,٠	١٩٨,٠
اجمالى الدين العـام	٣٢٢,٠	٣٥٧,٠	٤٧٢,٣	٥٠٩,٢
(ثانيا) سندات الاصلاح الزراعى				
— (ق ٣٠ لسنة ١٩٥٢)	٣٢,٦	٣٦,٦	٤٢,٠	٤٢,١
(ثالثا) سندات مضمونة من الحكومة				
(١) بنك التسليف الزراعى والتعاونى				
— اصدار أول ٣٪ (١٩٦٢—٦٧)	٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠
— اصدار ثان ٣٪ (١٩٦٦—٧١)	—	—	—	٥,٠
(٢) البنك الصناعى				
— ٣٪ (١٩٦٢—٧٠) .	—	—	٣,٠	٣,٠

× لم تكن قد قدرت بعد .

القسم الرابع

الميزانيـــة

القسم الرابع

الميزانيـــة (١)

مقدمة

§ ١ - مبادىء عامة

تعريف الميزانية :

٥٢١ – الميزانية (٢) بيان تعدادى ، تقديرى ، مقارن ، لنفقات

---

(١) بعض المراجع :

Buck. A., The Budget in governments of to-day, 1934.

Baudhuin,F., Précis de finances publiques, I, Bruxelles,1949.

Heinig, K. Das Budget. 3 vol., 1949 - 51, Tuebingen - Laufenburger, Finances publiques comparées,1951Budget,1948

Jèze. G., Le Budget 1910 - Stourm, R., Le Budget. 1913.

Bisson,A.Budget,Trésor et Contrôle.1943.-Weichmann,H. et Wawrczeck, C., Neuordnung der oeffentlichen Haushalte, Hamboug, 1952 Institut de Dr. Comp. de l'Université de Prais, La réforme Budgétaire, 2 vol. 1954 - Besse P., Fianances publiques, budget et politique budgétaire, 1954.

Bridges, E., Treasury Control, 1950-Chubb, B., The Control of public Expenditures, Oxford, 1952.

Willoughby, W.,F.,The National Budget System, Baltimore, 1927 - Naylor, E.E., The Federal Budget System., 1941 -

Wilmerding, L., The Spending Power, 1943.

Gachkel, S.,Le Mécanisme des Finances Soviétiques. 1946-

Batyrev et Sitnine,LesFinances et leCrédit enU.R.S.S.,1948.

Bouteiller. G., de; Le Budget en U.R.S.S., Alger, 1949.

(٢) الميزانيـــة Le Budget

وموارد هيئة عامة عن مدة قادمة (١) . وهى تشتمل على قائمتين ، إحداهما تدرج فيها النفقات ، والأخرى تدرج فيها الايرادت ، وكل قائمة منها تذكر تفاصيلها فى جداول كثيرة ، يكون مجموعها مجلدا كبيرا قد يبلغ عدد صفحاته الألف صفحة تقريبا .

والميزانية بيان **تعدادى** لأن كلا من النفقات والايرادات مقسمة إلى أبوايب متتابعة ولكل نوع من النفقات باب معين ، وكذلك الأمر بالنسبة للايرادات .

وهى بيان **تقديرى** لأنها تشمل التقدير النقدى لكل نوع من أنواع النفقات التى ينتظر انفاقها ، ولكل نوع من أنواع الايرادات التى تنتظر جبايتها .

وهى بيان **مقارن** ، لأنها إذ تجمع بين النفقات من جهة والايرادات من جهة أخرى ، تمكن من مقارنتها بعضها ببعض ، فيستطاع معرفة ما إذا كانت الميزانية **متوازنة** ، أى تساوى إيراداتها نفقاتها ، أو بها **فائض** أى تزيد ايراداتها على نفقاتها ، أو بها **عجز** أى تزيد نفقاتها على إيراداتها .

والهيئة العامة إما أن تكون الدولة أو هيئة محلية كالاقليم أو المحافظة أو المدينة أو البلدة .

وتعمل الميزانية لمدة قادمة ، ولذلك فكل ما تشتمل عليه من أرقام انما هو تقديرى واحتمالى .

وسيكون كلامنا هنا قاصرا على ميزانية الدولة .

---

(1) U. Ricci: Cours de science des finances. 1933-34.

الميزانية والحساب الختامى :

٥٢٢ – ينبغى أن نفرق بين الميزانية والحساب الختامى .(١) فالميزانية بما أنها تتعلق بمدة قادمة فهى تحتوى على **تقديرات** قد تتحقق وقد لاتتحقق. أما الحساب الختامى فهو بيان للنفقات التى **أنفقت فعلا** والايرادات التى **حصلت فعلا** خلال مدة أنقضت: فالميزانية توضع قبل السنة المالية وتتضمن تقديرات ، أما الحساب الختامى فيوضع بعد انتهاء السنة المالية ، ويبين المدى الذى بلغته صحة هذه التقديرات .

ولكل من الميزانية والحساب الختامى أهميته .

وأهمية الحساب الختامى أعظم بالنسبة للمؤرخ أو الاحصائى ، لأن عملها يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . أما بالنسبة لرجل السياسة فأهمية الميزانية أعظم ، لأنها تعتبر خطة للعمل تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعتزم تحقيقه فى المدة المعينة لهذه الخطة تصويرا رقميا مقارنا ، والتصوير الرقمى أصدق فى الكشف عن الأهداف ، ولهذا أهميته فى البلاد الديموقراطية حيث تصل الأحزاب إلى الحكم على أساس برنامجها .

الميزانية والميزان :

٥٢٣ – كما فرقنا بين الميزانية والحساب الختامى ، كذلك ينبغى أن نفرق بين الميزانية والميزان (٢) والميزان بيان يدرج فيه ما فى حوزة الدولة

---

(١) الحساب الختامى compte fianl بالفرنسية ، و Final Account بالانجليزية .

(٢) الميزان Le Bilan بالفرنسية و Balance Sheet بالانجليزية .

من حقوق ، وما فى ذمتها من ديون فى لحظة معينة ، أو كما يقال فى العرف التجارى : قائمة بأصول وخصوم الدولة فى لحظة معينة ، وبعبارة أخرى قائمة جرد لثروة الدولة فى تاريخ معين . وقولنا **فى تاريخ معين** يظهر الفرق الأساسى بين الميزانية من جهة ، وبين الميزانية والحساب الختامى من جهة أخرى لأن هذين يكونان عن فترة من الزمن .

ويلاحظ أنه ليس من السهل عمل الميزان ، لأن من موجودات الدولة ما لا يستطاع تقدير قيمته النقدية على وجه الدقة ، كالمتاحف والآثار والطرق والميادين .

الميزانية القومية والحسابات القومية[1] :

٥٢٤ — الميزانية القومية مصطلح حديث ، يقصد به التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادى الكلى لبلد من البلاد بقطاعيه الخاص والعام ، فى علاقاته الداخلية ومع الخارج ، خلال مدة قادمة (ex ante) هى سنة فى الغالب . وهى تختلف عن ميزانية الدولة فى أنها تضم تقديرات النفقات والايرادات المتوقعة **للأمة** كلها — حكومة وأفرادا — أثناء مدة قادمة ، بينما تقتصر ميزانية الدولة على تقدير النفقات والايرادات المتوقعة **للحكومة** فقط .

والميزانية القومية تحتوى على عنصرين : النفقات القومية ، أى الانفاق الكلى ، والايرادات القومية ، أى الطلب الكلى . فالنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن تستهلكها أو تدخرها البلاد ، بينما تمثل الايرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه .

---

(١) الميزانية القومية : Budget national — الحسابات القومية : Comptes de la Nation

ومقارنة العناصر التى تكون الميزانية القومية تحدد سياسة الدولة لتحقيق العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومى . فاذا كان الانفاق الكلى غير كاف ، وجب على الدولة ، بواسطة الاستثمارات العامة والنفقات الاجتماعية ، وبواسطة سياسة ضريبية ملائمة ، أن تشجع الميل إلى الاستهلاك والاستثمار حتى تحصل على التوازن الاقتصادى ، لهذا كانت الميزانية القومية بالغة الأهمية .

أما الحسابات القومية فهى مصطلح حديث أيضا يقصد به الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادي الكلى للبلاد خلال فترة أنقضت (ex post) ؛ وهى بذلك تختلف عن الحساب الختامى الذى يقتصر على بيان نفقات الحكومة التى صرفت فعلا ، وايراداتها التى حصلت فعلا عن مدة أنقضت .

فالمقصود من هذين المصطلحين الحديثين إعطاء فكرة عامة جامعة عن النشاط الاقتصادى الكلى للبلاد بقطاعيه الخاص والعام ، إما عن مدة قادمة (الميزانية القومية) . أوعن مده منقضية (الحسابات االقومية) .

والدراسة التى تقوم بهذا البحث يطلق عليها « المحاسبة القومية » (١) .

والميزانية القومية بوجه عام نظام من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها وسط بين ميزانيـــة الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق بين النظام الرأسمالى وبين مقتضيات الحياة الاجتماعية الحالية ، بين مصالح الجماعة وبين مصالح الأفراد ، أى بين التنظيم وبين الحرية .

وقد أدخل نظام الميزانية القومية فى بعض الدول فى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ومن بينها انجلترا وهولاندا والسويد والنرويج .

---

(١) المحاسبة القوميـــة : Comptabilité nationale

§ ٢ ـ أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية

٥٢٥ ـ الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة ، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيرا منتظما ، وهي بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والايرادات الاحتمالية المستقبلة ، غير أن لها في الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة ، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يجيزه .

ولهذا فهي تعد في ظل النظام البرلماني **عمل اجازة** (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها **عمل تقدير** (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها إنفاق المصروفات وتحصيل الايرادات الواردة بالميزانية .

وقد أصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادىء القانون العام في كل الدول ذات الحكومات النيابة .

التكييف القانوني للميزانية (١)

٥٢٦ ـ عند البحث في الطبيعة القانونية للميزانية ينبغي أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها . ذلك أن الميزانية ، كما سنرى فيما يلي ،

---

(١) أنظر الآراء المختلفة في التكييف القانوني للميزانية في المراجع الآتية :
مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالي ، للدكتور محمد عبد الله العربي ، الجزء الثالث ، ميزانية الدولة ، القاهرة ١٩٣٨ ص ١٣ وما بعدها . ومقال الأستاذ جيز في مجلة علم المالية والتشريع المالي سنة ١٩٠٧ :

Jèse, G.Le Budget au point de vue juridique
Gneist, Budget und Gesetz, Berlin. 1879- Arcoleo. IL bilancio dello Stato e il sistema parlamentare. Nopoli. 1880 - Laband. Staatsrecht, Bd. II, 1883 - Haenel, Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne. Berlin.1886 - Seligmann. Das Begriff des Gesetzes in formellen und materiellen Sinne. 1886.

تقوم الحكومة فى معظم الدول بتحضيرها ثم تعرضها على الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها ، فاذا وافقت عليها صدر بها فى معظم الدول قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » .

أما الميزانية نفسها فانها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا إداريا لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وانما من جهة الشكل أيضا ، إذ هى خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة — وهذا اختصاص من اختصاصاتها — والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها فى شكل قرارات (١) .

أما قانون ربط الميزانية فانه يعد عملا تشريعيا من جهة الشكل فقط ، لأنه صادر عن السلطة التشريعية ، فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين . أما من جهة الموضوع فهو ليس سوي عمل إدارى ، لأنه لا يحتوى عادة على أية قاعدة عامة جديدة ، ولا يعطى للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية ، فالايرادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها ، والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة ، لكى تمارس حقوقها هذه ، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها ، لا بد لها من الحصول على أجازة دورية سنوية غالبا ، وهذه الاجازة عمل يجب أن يصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية ، ولكنها تظل عملا إداريا ، ولذلك فان هذا العمل يجب أن يكون فى حدود القوانين السارية (intra legem) ولا ينبغى أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها فى قانون قائم ، وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب ، وينص عليه بعض الدساتير كالدستور الايطالى لسنة ١٩٤٨ (م ٣/٨١) .

(1) Zanobini, G., Diritto Amministrativo, I. 222.

وينبنى على كون قانون ربط الميزانية قانونا من جهة الشكل فقط أن عدم إدراج أى دين على الدولة فى الميزانية لا يسلب صاحب هذا الدين حقه ، ويعزز هذا الرأي أن الميزانية فى حد ذاتها ، وبصرف النظر عن قانون ربطها ، تظل عملا إداريا رغم موافقة المجالس النيابية عليها ، ومن الطبيعى أن العمل الادارى لا يستطيع أن يسلب حقاً ، ولا ينبغى أن يطبقه القاضى إن هو فعل ذلك .

فى مصر:

٥٢٧ — كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن إصدار الميزانية يكون بقانون ، فقد جاء بالمادة ١٤٢ أنه: « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » . وكان هذا القانون لا يعد قانونا إلا من ناحية الشكل فقط ، وفى ذلك قضت محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة بأن « قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وانما هو تحديد للايرادات من مصادرها ، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة فى فترة محدودة من الزمن هى فى الغالب عام واحد: وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذى إدارى ، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التى تمثل إرادة الأمة فى أفرادها نوابا وشيوخا ، ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر فى شكل قوانين كانت الميزانية تربط هى الأخرى بقانون»(١) .

وظلت الميزانية تصدر بقانون حتى بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وصدور الاعلان الدستوري بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ رغم عدم وجود نص صريح يلزم بذلك .

(١) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٢٧/٤/١٩٥٣ — مجموعة مجلس الدولة: س ٧ ج ٣ ص ١٠٠٠ .

٥٢٨ — فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ لم يرد به نص صريح يلزم باصدار الميزانية بقانون ، وان كان قد نص على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لبحثه واعتماده (م ١٠١) (١) أما المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ السابق ذكرها ، فان النص الذي يقابلها ، وهو نص المادة ١٠٢ فقد خلا من ذكر « قانون الميزانية » ، إذ جاء به : « إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها » ، فذهب البعض إلى أن واضع الدستور قد أفصح بذلك عن قصده فى عدم إصدار الميزانية بقانون . وذهب البعض الآخر إلى أنه لا بد من إصدار الميزانية بقانون ، رغم عدم وجود نص صريح ، لأن المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ تحتم عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لا لبحثه فحسب ، وانما لاعتماده أيضا ، واعتماد المجلس يكون فى شكل قانون .

٥٢٩ — وقد أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة (فى يوليه سنة ١٩٥٦) بأنه لا يجوز ، فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، إصدار الميزانية بقانون وأن الأداة الصحيحة لاصدارها هى قرار من رئيس الجمهورية .

واعتمد فى ذلك على أن إصدار الميزانية بقانون يخالف طبيعتها ، لأنها لا تعدو أن تكون عملا تنفيذيا بحتا ، باعتبارها برنامجا تعده السلطة التنفيذية مقدما لبيان سير أعمالها خلال السنة المالية ، أما القانون فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة المجردة التى تتضمن أمرا أو نهيا ويكون لها جزاء ، الأمر الذى لا يتفق مع طبيعة الميزانية من حيث وصفها القانونى . وأنه لما كان اختصاص السلطة

---

(٢) تنص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه : « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية بابا بابا .

« ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » .

التشريعية فى اعتمادها للميزانية ليس إلا مظهرا من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وليس هناك ما يلزم بأن يكون هذا الاعتماد فى شكل قانون ، بل يكفى فى ذلك قرار يصدره المجلس التشريعى .

وأنه تأكيدا لذلك صدر الدستور الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ولم يتضمن أى نص يلزم باصدار الميزانية بقانون متمشيا فى ذلك مع الأوضاع الصحيحة التى تعتبر الميزانية عملا من أعمال السلطة التنفيذية .

وأن أعمال السلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة ١١٩ من الدستور (سنة ١٩٥٦) ، وأن م ١٠١ قد أشارت إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، الأمر الذى يستفاد منه أن الدستور قد أناط بالسلطة التنفيذية حق إصدار ميزانية الدولة ، وكذلك الميزانيات الملحقة بها فى صورة قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

وأنه لو كانت الميزانية تصدر بقانون لما كانت هناك حاجة إلى نص الفقرة الأخير من م ١٠١ ، ولأصبح هذا النص لغوا لا قيمة له ومتعارضا مع قواعد التفسير التى تقضى بأن إعمال النص خير من اهماله .

وأنه يؤكد هذا التفسير ما نصت عليه م ١٣٣ من الدستور بأن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين وفى هذه الحالة ترد إلى مجلس الأمة ، فاذا أقرها المجلس بموافقة ثلثى أعضائه أعتبرت قانونا وأصدرت ، وأن هذا الوضع يتعارض مع إصدار الميزانية بقانون ، إذ لو صح هذا الاجراء لجاز لمجلس الأمة إدخال تعديلات لايوافق عليها رئيس الجمهورية ، بالأغلبية المذكورة ، وهو أمر لا يتفق مع ما تقضى به المادة ١٠١ السابق ذكرها .

وقد أخذ بهذا الري وصدرت الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة

والمستقلة بقرارات من رئيس الجمهورية ابتداء من ميزانية سنة ١٩٥٦–١٩٥٧ (وهى أول ميزانية تصدر بعد دستور سنة ١٩٥٦) .

ولما صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨ لم يأت بجديد فى هذا الشأن ، إذ أعاد نص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ فى مادته ٣٢ ، ولا نجد به نصا يقابل المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ . واستمر اصدار الميزانية بقرار من رئيس الجمهورية .

٥٣٠ – وهذا الرأى ، كما هو واضح ، يخلط بين الميزانية نفسها وهى – كما سبق أن بينا – عمل إدارى شكلا وموضوعا ، وبين قانون ربط الميزانية وهو قانون من حيث الشكل فقط .

والميزانية إذ تظل عملا إداريا لا ينطبق عليها نص المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، لأنه خاص بمشروعات القوانين ، وبذلك لا يكون هناك تعارض بين هذه المادة ونص الفقرة الاخيرة من المادة ١٠١ ، ومن العسير أن نستنتج من عدم نص واضع الدستور على إصدار الميزانية بقانون أنه أراد إصدارها بقرار من رئيس الجمهورية ، وإلا لنص على ذلك صراحة لأن الاختصاص المالى للبرلمان اختصاص أصيل ، أسبق من اختصاصه التشريعى ، بل هو علة وجود البرلمان .

ويكفى أن ينص على ضرورة اعتماد مجلس الأمة لمشروع الميزانية لكى تصدر الميزانية بقانون ، لأن اعتماد الميزانية من الاختصاصات الدستورية للسلطة التشريعية ، والأداة الأصلية التى تعبر بها السلطة التشريعية عن إرادتها فيما يدخل فى اختصاصها من مسائل عامة هى « القانون » (١) .

---

(١) تمارس السلطة التشريعية بعض اختصاصاتها فى شكل « قرارات برلمانية » ولكنها اختصاصات تنحصر عادة فى دائرتها الداخلية (لا فى المسائل العامة) كاقرار اللائحة الداخلية ، أو تقرير مسئولية وزير ، أو رفع الحصانة عن نائب . =

ملحقات الميزانية (١) :

يحدث أحيانا أن يتضمن قانون ربط الميزانيـــة نصوصا غريبـــة عن الميزانية ، إذ تنتهز فرصة تقديمها إلى البرلمان للاعتماد وتدرج معهـــا نصوص تشريعية حقيقية شكلا وموضوعا ، أى قواعد عامة ودائمـــة ، يقصد بها فى معظم الأحوال تقرير ضرائب جديدة ، ففى مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الميزانية محتويا على شيئين متميزين :

(ا) الميزانية ، وهى عمل إدارى من حيث الشكل والموضوع .

(ب) النصوص التشريعية الملحقة بها ، وهى قوانين من حيث الشكل والموضوع .

والغرض من إقحام نصوص تشريعية فى قانون ربط الميزانية ، تلافى الاجراءات الطويلة التى تمر بها القوانين . وتحرى السرعة فى تقريرها .

وهذه الطريقة كانت متبعة بكثرة فى فرنسا فى فترة ما بين الحربين

= ومما يعزز القول بأن اغفال النص فى دستور سنة ١٩٥٦ على إصدار الميزانية بقانون لا يدل على اتجاه إرادة واضع الدستور على تغيير الطريقة التى كانت متبعة فى إصدار الميزانية بقانون ، أن المشرع (وهو واضع الدستور لنفسه) قد نص ، فى مكان آخر وفى تاريخ لاحق للدستور على إصدار ميزانية مستقلة بقانون ، وهى ميزانية دار الكتب المصرية ، إذ جاء فى المادة ٣ من القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦ باعادة تنظيم الدار (وتاريخه لاحق لتاريخ الدستور ؛ إذ صدر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٥٦) على أن تكون للدار ميزانية مستقلة يقرها المجلس الأعلى للدار ويصدر بها قانون ؛ ولما كان الدستور قد نص فى المادة ١٠٥ منه على أن الميزانيات المستقلة والملحقـــة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة فمعنى ذلك أن اصدار الميزانية بقانون ، وليس بقرار هو ما أراده واضع الدستور .

(١) ملحقات الميزانية : adjonctions budgétaires فى فرنسا ، و tacks فى انجلترا ، و riders فى الولايات المتحدة .

العالميتين ، والغاها دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٦) إذ نص على أن قانون الميزانية لا يجب أن يحتوى سوى نصوص مالية بحتة ، ومع ذلك فهذا النص لم يطبق بدقة .

وفى مصر حاولت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتباعها ، إذ ألحقت بمشروع الميزانية قانونا يفرض رسم أيلولة على التركات ، ووافق مجلس النواب على مشروع الميزانية والقانون الملحق به ، غير أن مجلس الشيوخ لم يقبل الأخذ بنظام الملحقات ، ووافق على مشروع الميزانية وحده ، بعد أن رفع منه مشروع قانون رسم الأيلولة على التركات .

٥٣٢ — وطريقة ملحقات الميزانية معيبة للأسباب الآتية :

(ا) لأنها غير منطقية ، فقانون ربط الميزانية قانون موقت ، لا تتعدى مدته السنة المالية ، فليس من المنطق أن يضمن تشريعات عامة ودائمة .

(ب) لأنها خطرة ، فالعادة أن ننظر الميزانية بالمجالس النيابية فى شىء من السرعة ، وهذه السرعة لا تلائم نظر القوانين العادية ، الذى يقتضى التريث فى دراستها وتبين أهدافها وما يترتب على تقريرها من نتائج .

(جـ) لأن وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة يربك تشريع الدولة ، فيغدو من الصعب فى المستقبل الرجوع إلى نصوصه لتشتتها فى ثنايا قوانين ربط الميزانيات المتتالية .

§ ٣ - اهمية الميزانية من الناحية السياسية

٥٣٣ — للميزانية من الناحية السياسية أهمية كبرى فى الدول ذات النظام النيابى ، لأن التزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل سنة إلى البرلمان ، البرلمان لكى يجيز لها صرف النفقات وتحصيل الايرادات ، يعنى

اخضاعها لرقابته الدائمة ، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التى تطلبها الحكومة أو رفضها ، أو رفض مشروع الميزانية الذى يقدم إليه . وترجع معظم الانقلابات الدستورية إلى اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته فى الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بأن القوة السياسية فى الدولة تميل إلى أن تتركز فى يدالسلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية ، ففى الدول ذات النظام النيابى تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان فى يد ممثلى الأمة فى المجالس النيابية، أما فى الدول ذات النظام الدكتاتورى فتتركز هاتان القوتان فى يد السلطة التنفيذية .

واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة ، لأن اخضاع مالية الدولة لرقابة وعناية دقيقة يبعدها عن تحكم رئيس الدولة . ويقلل من المفاجآت التى يخشاها دائنو الدولة .

§ ٤ ـ أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية

٥٣٤ ـ للميزانية أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لا تقل عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها . إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل فى توزيع الدخل القومى على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة .

فتستطيع بزيادة الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد، لكى تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية فى عصرنا الحاضر وفى الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى فلم تعد الميزانية العمل الذى

تقدر بواسطته الايرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما أصبحت تهدف أيضا إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة ، والمساهمة فى زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة .

تقسيم دراسة الميزانية :

٥٣٥ – ندرس فيما يلى فى فصول متتابعة : نشأة الميزانية وتطورها ، ثم قواعدها ، ثم المراحل التى تمر بها من تحضير ، واعتماد ، وتنفيذ ، ومراقبة .

الفصل الأول

نشأة الميزانية وتطورها

٥٣٦ — نشأ حق ممثلى الأمة فى مناقشة ميزانية الدولة واعتمادها تدريجيا فبدأ بحق النواب فى الموافقة على جباية الضرائب . ثم إمتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها ، والرقابة على كيفية إنفاق الأموال المتحصلة منها ، ثم لم يلبث هذا الحق أن شمل جميع الايرادات وجميع النفقات ووجوب اعتمادها كل سنة .

وتعد انجلترا أول دولة نشأت فيها المبادىء التى تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة ، ثم تلتها فرنسا ومنها انتقلت تلك المبادىء إلى جميع الدول الحديثة ، وهذه المبادىء ثلاثة :

(١) مبدأ اعتماد البرلمان للايرادات العامة .

(٢) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة .

(٣) مبدأ الاعتماد الدوري للايرادات والنفقات .

٥٣٧ — وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجات الدولة من دخل ممتلكاتهم الخاصة ، إذ لم تكن هناك تفرقة بين ماليتهم ومالية الدولة ، وكان من الطبيعى ألا يطالبهم الشعب فى تلك العصور بالنظر فى كيفية تدبيرهم لمواردهم ، ولا فى كيفية إنفاقهم ، إلا أن الملوك لما بدأوا يطلبون من رعاياهم ، فى الظروف غير العادية كأوقات الحروب، إعانات أو ضرائب استثنائية موقتة ، وأسرف بعضهم فى فرض تلك الضرائب الاستثنائية ، أدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة ، وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه الضرائب ، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول

فى سنة ١٦٢٨ وثيقة إعلان الحقوق (Petition of Rights) قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب . وقد حاول الملوك مرارا العبث بتلك القاعدة ، غير أن الملك وليم الثالث اضطر إلى إصدار دستور الحقوق (Bill of Rights) سنة ١٦٨٨ معلنا عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر ، وفى المواعيد ، وبالكيفية التى يأذن بها البرلمان . بهذا تأكد حق البرلمان فى اعتماد الضرائب ، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الايرادات الأخرى .

٥٣٨ — وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للنفقات العامة ، إذ كان البرلمان يتدخل فى كل مرة يطلب الملك فيها تقرير ضرائب جديدة ، لمناقشة الأسباب الداعية إليها . وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة . على أن مبدأ اعتماد النفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملا إلا منذ سنة ١٨٣٧ فى عهد الملكة فيكتوريا ، إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة النفقات العامة ما عدا مخصصات العرش .

٥٣٩ — أما المبدأ الثالث ، مبدأ الاعتماد السنوى للايرادات والمصروفات فقد نشأ أيضا على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك فى مواعيد منتظمة ، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوى للايرادات وللنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات ، وبعض أنواع الضرائب البسيطة ، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة فى أول عهد الملك ولمدة حياته ، إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها . وتطبيقاً لهذا المبدأ أقر مجلس العموم بجلسته المنعقدة فى ٢٤ يوليه سنة ١٩٥٢ مخصصات الملكة اليزابث الثانية مبلغ ٤٧٥,٠٠٠ جنيه فى العام ، وكانت المعارضة (حزب العمال) ترمى إلى معاودة النظر فى مخصصات الملكة بين وقت لآخر . ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول ، وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طول مدة حكمها إلا إذا وجد ما يقتضى تعديلها فتعدل .

٥٤٠ — ومرت فرنسا بنفس المراحل التى مرت بها انجلترا وانما فى زمن أطول فلم يستقر حق البرلمان فى تقرير الضرائب ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت ثورة سنة ١٧٨٩ ، ولم تظهر الميزانية فى شكلها الحاضر إلا فى أواخر الربع الأول من القرن التاسع عشر ، حيث وضعت أهم المبادىء التى قام عليها نظام الميزانية الحديث فى فرنسا .

الميزانية فى المالية العامة الحديثة :

٥٤١ — أحدثت الاتجاهات الحديثة للمالية العامة تغيرات عميقة فى فكرة الميزانية ، فقد كانت أفضل الميزانيات فيما مضى (كما سبق القول فى مقدمة الكتاب) أقلها نفقات ، أما الآن فان العكس هو الصحيح ، إذ يجب على الدولة أن تعمل على ايجاد طلب فعال كاف لتشغيل جميع الموارد الانتاجية الموجودة. وقد كان من المبادىء المالية السليمة فيما مضى أن يتوازن جانبا الايرادات والمصروفات فى الميزانية كل سنة ، أما ما يهم الآن فهو التوزان الاقتصادى والاجتماعى للامة وليس التوازن المالى الحسابى للميزانية ، وبينما اهتمت المالية العامة التقليدية بالتوازن السنوى فان المالية العامة الحديثة تهتم على الأخص بالتوازن الدورى ، أى توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية .

كذلك طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الحديثة للمالية العامة ، على ما سنراه عند دراستنا لقواعد الميزانية . وقد أثر هذاالتطور بطبيعة الحال على إجراءات إعداد الميزانية واعتمادها ، أما فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ فلا تزال عملية التطور تسير ببطء .

فى مصر :

٥٤٢ — أما فى مصر فلم يفكر فى عمل ميزانية إلا فى أواخر عهد الخديو اسماعيل نتيجة ارتباك الأحوال المالية ، ففى سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بانشاء مجلس

أعلى للمالية من بين اختصاصاته « تحرير ميزانية لمالية الحكومة » ، إلا أنه لم ينفذ واستمرت كل مصلحة تضع تقديراتها الخاصة مستقلة عن غيرهـــا دون اتباع قاعدة واحدة ، ولم تكن الأرقام الواردة فى هـذه التقديرات صحيحة ولا شاملة لجميع مصروفات الدولة وايراداتها ، كما كان ينقص تدوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقى ، مما جعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل معرفة نفقات كل سنة ولا مبلغها الصحيح .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية هى ميزانية سنة ١٨٨٠ ، ومع ذلك لم تكن كاملة إذ لم تدرج بها الاعتمادات اللازمة لخدمة الدين العام ، لأنها لم تكن قد حددت بعد .

وفى سنة ١٩٠٤ عقد الاتفاق الودى بين انجلترا وفرنسا ، وطبقت أحكامه فى مصر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ فوسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، وانتظمت المالية بعد ذلك وأخذت الميزانية تستوعب شيئا فشيئا جميع النفقات والايرادات التى كانت لا تدرج فيها .

وفى سنة ١٩١٣ شكلت لجنة لبحث الميزانية ، ووضعت تقريرا أخذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ بما جاء فيه فاكتسبت بذلك الميزانية كثيرا من البساطة والوضوح . إذ أدخل كثير من التعديلات على شكل الميزانية ، فعدلت تقاسيمها ، ووحدت لكل الوزارات كما حذفت منها التفاصيل الزائدة ، وضمت المصروفات غير العادية التى كانت تسدد من المال الاحتياطى إلى الميزانية ، وأدرجت ضمن مصروفات كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (وهو الباب ٣ من الميزانية الحالية قبل تعديلها اخيرا (١)) . وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطيا فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية .

٥٤٣ — هذا عن نشأة الميزانية المصرية ، أما عن اعتماد ممثلى الشعب

---

(١) راجع الفقرة ٦٠ ص ٧٨ ، فيما سبق .

للايرادات والمصروفات فيذكر المؤرخون أن الشعب قام باحدي ثوراته حوالى سنة ١٧٨٥ ، وكان من بين ما طالب به ألا تفرض ضريبة إلا إذا أقرها مندوبو الشعب ، واضطر الأمراء الذين كانوا يحكمون مصر فى ذلك الوقت إلى الاذعان لمطالب الشعب ، وكتبوا فيما بينهم وبينه حجة وقعوا عليها وسجلها القاضى الشرعى ، إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر كان الحكام يفرضون الضرائب ويقررون أوجه النفقات كما يريدون ، وفى سنة ١٨٧٨ لما أنشىء مجلس النظار (مجلس الوزراء كما كان يسمى فى ذلك الوقت) أعطى هذا المجلس أمر الأشراف على الحساب المالى .

٥٤٤ — ولما أنشىء مجلس النواب طبقاً للأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨٢ أصبح لا يجوز فرض ضريبة جديدة إلا بقانون يوافق عليه المجلس ، كما تقرر مبدأ مناقشة المجلس للميزانية . واعتماده لها ما عدا نفقات الجزية والدين العام .

غير أن هذا المجلس لم ينعقد غير دور واحد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزي .

٥٤٥ — وفى أول مايو سنة ١٨٨٣ صدر القانون النظامى بانشاء « مجلس شورى القوانين » و « الجمعية العمومية » وكان اختصاص مجلس شورى القوانين بشأن الميزانية استشاريا ، أما الجمعية العمومية فكانت تنعقد كل سنتين ، وكان من أهم ما يدخل فى اختصاصها تقرير الضرائب الجديدة برأى قطعى ملزم للحكومة ، وبذلك أصبح الخديو لا يستطيع جباية ضريبة إلا بأذنها ولكن لم يكن من حقها اعتماد النفقات .

٥٤٦ — صدر بعد ذلك فى أول يوليه سنة ١٩١٣ القانون النظامى بانشاء « الجمعية التشريعية » لتحل محل المجلسين السابقين ، وكان من اختصاصها الموافقة على الضرائب والرسوم الجديدة قبل تقريرها ، أما الميزانية فكانت

تعرض عليها لكي تبدى ما يتراءى لها من آراء وملاحظات ورغبات . على أن هذه الجمعية لم تنعقد سوى دور واحد ، إذ عطلت أعمالها لقيام الحرب العالمية الأولى، فأصبحت الحكومة أثناء تلك الحرب وبعدها حتى سنة ١٩٢٣ مطلقة السلطة بشأن الميزانية .

٥٤٧ — وفى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ ، صدر دستور سنة ١٩٢٣ فأعطى البرلمان سلطة كاملة بشأن الميزانية إيراداتها ونفقاتها ، وقد أبطل العمل بهذا الدستور فى ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ ، وحل محله دستور جديد يقوى السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وبخاصة فى المسائل المالية ، وبعد أن كانت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (بما فيها القوانين المالية عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب وزيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب » ، سلب دستور سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من المجلسين حق اقتراح القوانين المالية ، وقصر الحق على الملك وحده ، كذلك صدر بناء عليه مرسوم بقانون رقم٨٨ لسنة ١٩٣١ مشتملا على عدة وسائل مقيدة لحق البرلمان فى التعديل . وقد ألغى دستور سنة ١٩٣٠ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد دستور سنة ١٩٢٣ فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ الذى أعلن سقوطه فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ على أثر ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ .

٥٤٨ — وينص دستور سنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠١ منه ، كما سبق أن رأينا ، على أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقرير الميزانية بابا بابا » على أنه نص فى الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه « لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » .

وتنص المادة ١٠٣ منه على أنه « تجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها .

وأجرى الأحكام السابقة على الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) .

فى الجمهورية العربية المتحدة :

٥٤٩ — لما انضمت مصر وسوريا فى فبراير سنة ١٩٥٨ فى جمهورية واحدة هى الجمهورية العربية المتحدة ، أصبح يعد لكل سنة مالية ميزانية للجمهورية تتكون من ثلاثة أجزاء :

(ا) ميزانية موحدة للرياسة والوزارت والهيئات الموحدة .

(ب) ميزانية للاقليم السورى .

(ج) ميزانية للأقليم المصرى .

وتتكون إيرادات الميزانية الموحدة من :

(ا) المبالغ التى تخصص فى كل من ميزانيتى الاقليمين السورى والمصرى للميزانية الموحدة .

(ب) الايرادات المختلفة الأخرى :

وكانت الأنظمة المالية المتبعة فى كل إقليم تسرى على نفقات الميزانية الموحدة التى تعقد وتصرف فيه ، وذلك إلى أن تقرر الأنظمة المالية الخاصة بالميزانية الموحدة .

أما ميزانيتا الاقليمين السورى والمصرى فكانت تطبق بشأن كل منها القوانين والأنظمة المتبعة فى كل اقليم (١) .

٥٥٠ — وأعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) فى المواد ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ منه النص على الأحكام التى كان ينص عليها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى مواده ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٥ المتعلقة بالميزانية والسابق ذكرها فى الفقرة ٥٤٨ .

---

(١) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ .

الفصل الثانى

قواعد الميزانية

مقدمة :

٥٥٦ – تخضع المالية العامة التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد ، اصطلح على تسميتها بقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة الوحدة ، وقاعده الشمول أو العمومية ، وقاعدة عدم التخصيص .

والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه بالقاء نظرة سريعة على الميزانية ، وتيسير الرقابة عليه ، وقد وضعت لتكون ضمانا ضد المساوىء التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق ، حين كان الحكام ينفردون أو يكادون ينفردون بأمر تدبير إيرادات الدولة ونفقاتها كما يريدون ، ولذا كانت تطبق إلى عهد قريب بكل دقة . أما فى الوقت الحاضر وقد تغيرت الظروف ، فقد لحقها كثير من الاستثناء ، حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الذى حدث فى المالية العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة ، وفى نواحى نشاطها ، وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى ، ذلك التدخل الذى اتخذ بالأخص شكل التوجيه فى فترة ما بين الحربين ، وشكل التأميم والعمل المباشر بعد الحرب العالمية الثانية

وسندرس فيما يلى القواعد المذكورة مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلت عليها نتيجة التطور الجديد للدولة ولوظائفها .

المبحث الأول

قاعدة سنوية الميزانية

(La règle de l'annualité du bubget)

٤٥٢ — تعد الميزانية لفترة مقبلة من الزمن ، جرى العرف بأن تكون سنة ، وقد اختيرت مدة سنة لأنها أصلح مدة لعمل تقديرات النفقات والايرادات فهى حد طبيعى لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة الفصول . وهى تلائم النفقات العامة التى تتفاوت باختلاف فصول السنة ، وتتكرر كل سنة ، كما تلائم الايرادات العامة المستمدة من أملاك الدولة ومشروعاتها ، ومن دخول الأفراد والمشروعات الخاصة التى ترتبط غالبا بمدة سنة .

ولو كانت الميزانية لمدة أقل من سنة كثلاثة شهور مثلا لأدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة فقد يكون الايراد فى ميزانية كبيرا ، ويكون فى التى تليها صغيرا ، إذا صادف الميزانية الأولى موعد تحصيل ضريبة كبيرة الحصيلة كالضريبة العامة على الايراد ، وليس من المستحسن أن تزيد إيرادات الدولة أو نفقاتها أو تقل بدرجة كبيرة بين ميزانية وأخرى ، لأن ذلك يزيد من فرص الاسراف أمام الحكومة فوق أنه يشيع الاضطراب فى الأعمال الحكومية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتا وجهدا كبيرين ، ليس من السهل عملا أن يتكررا كل فترة قصيرة من الزمن.

ولو طالت مدة الميزانية عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات والايرادات ، لبعد ما بين إعداد التقديرات ووقت تحقيقها .

هذا من الناحية المالية ، وثمة أسباب أخرى تجعل اختيار مدة السنة ملائما

من الناحية السياسية أيضا إذ لو طالت مدة الميزانية عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة ولكانت مدعاة لتعطيل الأعمال ، لهذا جرت العادة أن تكون الميزانية عن سنة واحدة .

٥٥٣ — على أن لهذه القاعدة استثناءات توسعوا فيها بوجه خاص بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد لجأت بعض الدول كفرنسا سنة ١٩٣٩ ، إلى وضع ميزانيات مستقلة لمدة أطول إلى من السنة بجانب الميزانية السنوية ، وذلك لتنفيذ برامج بعيدة المدى ، وتوزيع المبالغ اللازمة لتنفيذها على عدة سنوات ، أو لتنفيذ برامج تعمير ما خربته الحرب ، وتجديد القوى الانتاجية للدولة ، ويطلق عليها « الميزانيات الرأسمالية » (Budget de Capital) .

وفى فرنسا يفرقون أيضا بين نوعين من الاعتمادات : اعتمادات الارتباط (Crédits d'engagements) واعتمادات الدفع (Crédits de paie ment) ففى الأولى يأذن البرلمان للحكومة أن ترتبط لأعمال تدفع نفقاتها على عدة سنوات ، ويصوت البرلمان بعد ذلك على نصيب كل سنة .

وفى الولايات المتحدة يطبقون طريقة الاعتمادات المستمرة وهى اعتمادات تفتح لعدة سنوات ، فاذا احتاجت الحكومة إلى القيام بأعمال يحتاج تنفيذها لعدة سنوات ، فان الكنجرس يفتح لها اعتمادات اجمالية دون تحديد مدة لتمويل البرنامج. وتبقى مفتوحة حتى ينتهى تنفيذ البرنامج ، ولا تناقش سنويا .

ويوجد فى انجلترا استثناء هام لمبدأ الاعتماد السنوى للميزانية . ذلك أن هناك نوعا من النفقات يسمى بالنفقات الدائمة (Charges on Consolidated Fund) يعتمدها البرلمان مرة واحدة ولايناقشها سنويا كما سبق أن رأينا (ص ٦٩) ،

أهمها مخصصات الملكة والأسرة المالكة ، والمعاشات وفوائد الدين العام ، ومرتبات بعض كبار الموظفين ، وبعض نفقات أخرى كالنفقات الانتخابية .

كذلك هناك نوع من الايرادات يأذن البرلمان بجبايتها مرة واحدة ، ولا يناقشها سنويا ، ومع ذلك فوزير المالية يعرض على مجلس العموم فى بيانه الشفوي للميزانية (Budget Speech) قائمة كاملة للنفقات والايرادات .

وفى فرنسا وضعت ميزانيات لمدة ثلاثة شهور أثناء الحرب العالمية الأولى وأثناء السنوات ١٩٤٥ و ١٩٤٧ كما وجـدت ميزانيات لأكـثر من سنة لاضطراب الأحوال المالية . وفى بعض الأحيان عندما كان البرلمان يتأخر فى إقرار الميزانية ، كانت تطبق لمدة سنتين بدلا من سنة واحدة .

٥٥٤ — ويحدث فى كل الدول ، عند تعديل مبدأ السنة المالية أن توضع ميزانية لمدد أقصر أو أطول من السنة ، ففى مصر مثلا لما عدلت بداية السنة المالية فى سنة ١٩١٤ بجعلها فى أول أبريل بدلا من أول يناير ، جعلت شهور يناير وفبراير ومارس من سنة ١٩١٤ مدة مالية بميزانية مستقلة ، كذلك لما عدلت بداية السنة المالية مرة ثانية ابتداء من سنة ١٩٢٧ جعلت ميزانية سنة ١٩٢٦—١٩٢٧ عن ثلاثة عشر شهرا ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الثالثة ابتداء من سنة ١٩٤٨ جعلت ميزانية ١٩٤٧ — ١٩٤٨ عن عشرة أشهر فقط ، ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الرابعة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ بجعلها فى أول يوليه ابتداء من سنة ١٩٥١ اعتبرت الشهور مارس وأبريل ومايو ويونيه سنة ١٩٥١ مده مالية قائمة بذاتها ووضعت لها ميزانية مستقلة .

§ ١ - بداية السنة المالية

٥٥٥ — تحـدد كل دولة بداية سنتها المالية طبقاً لتقاليدها الادارية

والبرلمانية ، وأحوالها الاقتصادية مع مراعاة أن تكون الفترة التي تنقضي بين وقت إعداد الميزانية ووقت تنفيذها أقصر ما يستطاع .

وقبل الحرب العالمية الثانية كانت السنة المالية تبدأ بشهر يناير فى ٢٦ دولة (من بينها فرنسا ، البرازيل ، الروسيا) ، وبشهر ابريل فى ١٨ دولة (منها انجلترا وألمانيا) ، وبشهر يوليه فى ١٢ دولة (منها ايطاليا والولايات المتحدة) وتبدأ بشهور أخرى فى باقى الدول (فتبدأ فى ايران فى ٢١ مارس وفى تركيا فى أول يونيه ، وفى هندوراس فى أول أغسطس ، وفى باراجواى فى أول سبتمبر ، وفى هايتى فى أول أكتوبر) .

٥٥٦ — وفى مصر لم يعين دستور سنة ١٩٢٣ الملغى بداية السنة ، واكتفى بالنص فى المادة ١٣٨ منه على وجوب تقديم الميزانية إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، وترك تعيين بداية السنة المالية للمشرع وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ فنص الأول فى المادة ١٠٠ منه ، والثانى فى المادة ٣١ منه على أن « يعين القانون طريقة إعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة ، كما يحدد السنة المالية » . ولعل أصلح موعد لبداية السنة المالية بالنسبة لمصر هو أول مايو لأن فصل الأجازات ينتهى فى أول أكتوبر ، فاذا بدىء بتحضير الميزانية فى هذا الشهر ، وتقدمت الوزارات والمصالح المختلفة باقتراحاتها فى آخره إلى وزارة الخزانة (المالية) ، فان هذه الوزارة تحتاج لبحث ومناقشة وتعديل تلك الاقتراحات ، واعداد الميزانية وطبعها ، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شهور ، فتكون الميزانية معدة لمناقشة البرلمان (مجلس الأمة) فى آخر يناير ويحتاج البرلمان إلى ثلاثة شهور لمناقشة الميزانية وإقرارها ، أى أن الميزانية تكون معدة للتنفيذ فى أول مايو . وجعل بداية السنة المالية قبل ذلك يؤدي إلى تحضير الاقتراحات قبل حلول فصل

الأجازات ، أى فى شهر مايو من السنة السابقة ، وبهذا ينفصل بين تقدير الميزانية وبين تنفيذها سنة كاملة ، مما يجعل من الصعب وضع تقديرات قريبة من الصحة ، كذلك لو تأخرت بداية السنة عن شهر مايو لحلت شهور الصيف أثناء فحص الميزانية فى البرلمان .

٥٥٧ — وقد كانت السنة المالية تبدأ فى مصر فى أول يناير من سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩١٣ ، حيث جعلت بدايتها فى أول أبريل . و استمرت كذلك من سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ إلى سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ حيث أخرت إلى أول مايو ابتداء من سنة ١٩٢٧—١٩٢٨ ، ثم قدمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٨ — ١٩٤٩ ثم أخرت إلى أول يوليه ابتداء من سنة ١٩٥١— ١٩٥٢ (١) .

وكان الغرض من جميع هذه التعديلات أحكام وضع تقديرات الميزانية ، وتقصير المدة بين إعدادها وتنفيذها . والافساح فى الوقت أمام البرلمان لمناقشتها. أما التعديل الأخير فقد أريد به تمكين البرلمان من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية ، إذ كان البرلمان فى الغالب لا يعتمدها قبل شهر يوليه ، على أنه يؤخذ عليه أنه يؤدى إلى تأجيل تنفيذ المشروعات المقررة فى الميزانية إلى ما بعد فصل الاجازات . فيمر جزء كبير من السنة المالية قبل أن يتيسر للحكومة القيام بأعمال تذكر لتنفيذها . وواقع الأمر أن التأخير فى اعتماد الميزانية كان يرجع إلى طول الوقت الذى تستغرقه الدراسة التمهيدية التى تقوم بها لجنة المالية بمجلس النواب ، قبل أن تبدأ مناقشة المجلس نفسه للميزانية ، ولذلك فان أفضل علاج لمنع التأخير يكون بتحديد مدة شهر على الأكثر للجنة المالية لكى تقدم فيه أول تقرير لها عن مشروع الميزانية ، وهذا ماكانت

---

(١) ينص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ على أن تبدأ السنة المالية للجمهورية من أول يوليه كل عام وتنتهى فى آخر يونيه من السنة التالية .

تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة فى سنة ١٩٤١ ، والتى لم يتشدد المجلس فى مراعاتها .

§ ٢ ـ حساب الخزانة وحساب السنة المالية

عند إعداد الحساب الختامى للسنة المالية يمكن اتباع إحدى طريقتين :

(ا) طريقة حساب الخزانة (Système de la gestion)

(ب) — طريقة حساب السنة المالية ، أو حساب الحقوق والالتزامات أو حساب التسوية (Système de l'exercice) .

٥٥٨ — وتقضى الطريقة الأولى بأن يشمل الحساب الايرادات الفعلية التى **حصلت بالفعل** أثناء السنة والمصروفات الفعلية التى **رفعت بالفعل** فى نفس المدة ، فهو حساب مادى ، أما الايرادات التى تحصل بعد انتهاء السنة المالية التى استحقت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التى يتم فيها التحصيل فعلا . وكذلك النفقات التى استحقت أثناء السنة ، ولكنها لم تدفع خلالها ، تقيد فى حساب السنة المالية الجديدة ، التى يتم فيها الدفع فعلا . أما الاعتمادات التى لم تستعمل فتلغى وتفتح ثانية فى ميزانية السنة الجديدة ، إذا كان ثمة حاجة إليها . وهذه الطريقة متبعة فى انجلترا والولايات المتحدة ، وتمتاز ببساطتها . ولكن يؤخذ عليها أنها قد تعطى فكرة خاطئة عن الحالة المالية الحقيقية للدولة ، إذ تستطيع الحكومة أن تسرع بتحصيل الايرادات وتؤخر دفع المصروفات حتى تحصل على نتيجة طيبة . يضاف إلى ذلك أنها قد تساعد على الاسراف ، إذ تحاول المصالح الحكومية المختلفة أن تتوسع فى الانفاق فى آخر السنة المالية ، لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها ، حتى لا يلغى ما يتبقى منها عند نهاية السنة المالية .

٥٥٩ — أما الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فتقضى بأن

يشمل الحساب الختامى جميع الايرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت أثناء السنة بصرف النظر عن التاريخ الذى حصلت أو دفعت فيه فعلا هذه الايرادات والمصروفات . فهو لذلك **حساب حقوق** والتزامات وليس حسابا ماديا كما فى الطريقة الأولى ، والطريقة الثانية كانت متبعة فى فرنسا حتى سنة ١٩٣٤ بالنسبة للايرادات ، وحتى سنة ١٩٥٤ بالنسبة للنفقات وهى تمتاز بأنها تعطى فكرة صحيحة وبيانا تاما عن عمليات العـام المالية جميعها ، ولكن يعيبها ما تسببه من ارتباك إذ أنها تطيـل مدة تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية إلى أمد لا حد له نظريا ، أى حتى يـتم دفـع جميع المصروفات ، وتحصيل جميع الايرادات المرتبطـة بها .

ولتلافى ذلك تلجأ الدول التى تأخذ بهذه الطريقة إلى إقفال الحساب فى تاريخ محدد كسبعة شهور مثلا من انتهاء السنة الماليـة وكل عملية لا تتم تسويتها أثناء هذه المدة تلحق بالسنة المالية التالية .

٥٦٠ — ذلك ما قد يتبع بالنسبة للحساب الختامى ، ومتى اتبعت احدى هاتين الطريقتين فى إعداد الحساب الختامى فانها تتبع أيضا فى وضـع الميزانية فاذا أتبعت الطريقة الأولى ، طريقة حساب الخـزانة ، فلا يدرج فى الميزانية إلا المصروفات المقدر إنفاقها **فعلا** ، والايرادات المنتظر تحصيلهـا **فعلا** فى خلال السنة . وإذا اتبعت الطريقة الثانية طريقة حساب السنة المالية فيدرج فى الميزانية جميع **الالتزامات والحقوق** المنتظ نشوئها فى أثناء السنة دون مراعاة للتاريخ الذى سيتم فيه التحصيل الفعلى أو الدفع الفعلى المترتب على الحقوق والالتزامات .

وتتبع مصر طريقة حساب الخزانة .

---

(١) صدر فى فرنسا قانون بتاريخ ١١ يوليه سنة ١٩٥٣ بتعميم طريقة حساب الخزانة حتى بالنسبة للنفقات على أن تصدر مراسيم بقواعد تطبيقها على كل نوع من أنواع النفقات ، وبدأ تطبيقها سنة ١٩٥٤ على نفقات الاستثمار .

المبحث الثانى

قاعدة وحدة الميزانية

(La règle de l'unité budgétaire)

٥٦١ — يقصد من قاعدة وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها فى **ميزانية واحدة** وفائدة هذه القاعدة من الناحية المالية أنها تجعل من السهل معرفة المركز المالى للدولة . وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الايرادات . ليتبين إن كان فيها عجز أو فائض ، أو كانت متوازنة ، أما فائدتها من الناحية السياسية فهى أنها تسهل مراقبة البرلمان للميزانية ، لهذا كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية فى المالية العامة التقليدية ، أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها . ذلك أن هناك أسبابا تستدعى وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ، فهناك بعض نفقات غير عادية إذا أدرجت فى الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات بعضها ببعض على غير أساس سليم ، ولذا يحسن إدراجها فى ميزانية غير عادية على حدة ، كما أن الدولة الحديثة تقوم بكثير من المرافق ذات الصفة الصناعية والتجارية والمشروعات العامة ولا يمكن إدراج ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة إذ تستلزم قواعد الادارة الصناعية والتجارية أن تتمتع باستقلال تام ، كل ذلك سهل الخروج على قاعدة الوحدة .

ويتخذ الخروج على قاعدة الوحدة شكل تعدد الميزانيات ، فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها :

(١) — الميزانيات غير العادية .

(٢) — الميزانيات الملحقة .

(٣) — الميزانيات المستقلة .

(٤) — ميزانيات الهيئات العامة المستقلة .

(٥) — الحسابات الخاصة على الخزانة .

وقد كثر الخروج على قاعدة وحدة الميزانية فى السنوات الأخيرة فى بعض الدول كفرنسا ، والجمهورية العربية المتحدة .

§ ١ - الميزانيات غير العادية(١)

٥٦٢ — يبرر الكتاب وجود هذه الميزانيات إلى جانب الميزانية العادية ، بأن الميزانية العادية ، وهى الميزانية الرئيسية ، ليست سوى ميزانية النفقات والايرادات العادية ، ولما كانت هناك نفقات غير عادية (٢) ، ولا يصح بالتالى سدادها من الايرادات العادية ، فأنه من الأفضل ألا تدرج فى الميزانية الرئيسية ، بل تعمل لها ميزانية استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة ، والايراد غير العادى الذى يخصص لتغطيتها — وهو عادة قرض عام — من جهة أخرى .

ومما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ، ونفقات الأشغال العامة التى تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة ، ونفقات المشروعات لتى تستهدف مكافحة الركود الاقتصادى ، والمشروعات الانتاجية الكبرى كما تستعمل بعض الدول الميزانية غير العادية لتغطية مصروفات التسلح استعدادا لشن حرب .

---

(١) الميزانيات غير العادية : Budgets extaordinairas

(٢) راجع الفقرة ٤١ ، ص ٤٩ ، فيما سبق .

ومن الدول التى أخذت بنظام الميزانيات غير العادية انجلترا إذ أنشأت فى سنة ١٩٣٩ ميزانية غير عادية لمواجهة طوارىء الحرب . كذلك استعملت فرنسا الميزانية غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتها . وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ما خربته الحرب .

ويخشى أنصار وحدة الميزانية أن يؤدى استعمال الميزانية غير العادية إلى الاسراف فى النفقات العامة ، وذلك بأن تعتبر الحكومة بعض النفقات غير عادية وتفرد لها ميزانية خاصة تواجهها بالقرض .

٥٦٣ — وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية فى أواخر القرن الماضى وكان ذلك راجعا إلى اضطراب المالية المصرية فى ذلك الوقت ، إذ كان فائض الايرادات الفعلية على المصروفات الفعلية يكون ميزانية منفصلة للسنة التالية عرفت باسم « الميزانية غير العادية للايرادات غير المخصصة للدين العام » ، وكانت تشمل جميع المصروفات الزائدة وغير المنتظرة التى لم ترد فى الميزانية العادية فكانت تقتصر على المصروفات الجارية فقط ، ومن هذه الميزانية غير العادية كانت الحكومة تنفق على السكك الحديدية ، وعلى تنفيذ بعض الأشغال العامة ، كما كانت تدفع منها إعانة سنوية للسودان .... وكلها نفقات عادية فى الواقع وانما أدرجت على حدة فى ميزانية غير عادية بسبب الحالة المالية لمصر فى ذلك الوقت . وكانت تضاف فوائض الميزانية غير العادية إلى الايرادات غير العادية للسنة التالية ، أما إذا لم يكن هناك فوائض ولا ميزانية غير عادية بالتالى ، فان النفقات المذكورة كانت تتحملها الميزانية العادية بقدر المستطاع . وقد استمرت تلك الحالة حتى عقد الاتفاق الانجليزى الفرنسى فى سنة ١٩٠٤ ، الذى طبق فى مصر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ والذى وسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، فانتظمت الميزانية بعد ذلك ،

وضمت الأموال الاحتياطية المختلفة التى كانت تكونها مصر فى ذلك الوقت فى مال احتياطى واحد ، وقسم باب المصروفات فى الميزانية العادية إلى قسمين المصروفات العادية ، والمصروفات الخصوصية ، وتشمل الأولى المصروفات الجارية للادارة التى تتجدد سنويا كمرتبات الموظفين أما المصروفات الخصوصية فكانت تشمل المصروفات الاستثنائية غير المتجددة كمصروفات المبانى ، ولما أصلح نظام الميزانية المصرية بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ ضمت المصروفات غير العادية ، وهى التى كانت تسدد من المال الاحتياطى إلى الميزانية العادية وأدرجت ضمن مصروفات الميزانية كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (الباب ٣) مع اعتمادات المبانى التى كانت تدرج سابقاً ضمن الاعتمادات الخصوصية. وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطيا فحسب ، يزداد وينقص تبعا لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية ، كما سبق القول (١) . وكانت العادة قد جرت قبل سنة ١٩١٤ على أن ترحل بواقى اعتمادات المصروفات غير العادية التى لم تستعمل أثناء السنة المالية إلى السنة التالية ؛ وترتب على ذلك أن المصالح كانت لا تحدد تقديراتها بدقة بما ستتمكن فعلا من إنفاقه أثناء السنة . فكانت تطلب أكثر مما تحتاجه ، مما جعل موازنة الميزانية تقريبية ، وبادماج المصروفات غير العادية بالميزانية اختفى ذلك الشذوذ وأصبحت الاعتمادات التى لم تستعمل تلغى فى نهاية السنة المالية ، وتدرج غيرها فى الميزانية الجديدة لاتمام التنفيذ . بهذا اقتصرت التقديرات على حاجة السنة .

وقد عادت مصر منذ سنة ١٩٥٣ إلى نظام الميزانيات غير العادية لتنفيذ مشروعات تنمية الانتاج القومى ومشروعات الخدمات العامة .

---

(١) راجع الفقرة ٥٤٢ ص ٤٨٤ فيما سبق .

(ا) ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى (الميزانية الانتاجية)[1]

٥٦٤ — صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ مارس ، باعتماد ميزانية خاصة بمشروعات تنمية الانتاج القومى بمبلغ ٢١,٦٦٩,٨٠٠ جنيه ، موزعة على أربع سنوات من سنة ١٩٥٢ — ٥٣ إلى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ ، من ذلك ٣١٠,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، و ٧,١٧٠,٣٠٠ ج فى سنة ١٩٥٣— ٥٤ ، و ٩,٠٢٣,٥٠٠ ج فى سنة ١٩٥٤ — ٥٥ . ٥,١٦٦,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ .

وتشمل اعتمادات لمشروعات التوسع الزراعى (١١,٧٢٠,٠٠٠ ج) واعتمادات لمشروع إنشاء وتوسيع بعض الطرق بالوجهين البحرى والقبلى (٦ مليون جنيه) ، واعتمادات لمشروع تعميم تقاوى القمح المنتقاة (٣,٦٢٣,٦٠٠ ج) ؛ ومشروع التوسع فى توزيع تقاوى الذرة الهجين (٣٢٦,٢٠٠ ج) .

أما الايرادات اللازمة لتغطية النفقات المذكورة فقد نص القانون المشار إليه على أخذها مما ينتج من إعادة تقويم الذهب الموجود فى الغطاء النقدى (١١,٧٦٠,٠٠٠ ج) ومن حصيلة قرض أزمع اصداره (٥,٩٦٠,٠٠٠ ج) ومما ينتظر تحصيله من بيع تقاوى القمح والذرة الهجين (٣,٥٦٨,٦٠٠ ج) ومما يؤخذ من صندوق الاصلاح الزراعى لمواجهة العجز فى عملية تعميم تقاوى القمح وفى عملية التوسع فى توزيع تقاوى الذرة الهجين (٣٨١,٢٠٠ ج)

---

(١) أطلق على ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى : « الميزانية الانتاجية» ابتداء من ميزانية ١٩٦٠ - ١٩٦١ .

ونص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه فى مادته الثالثة على أن ترحل إلى السنة المالية التالية المبالغ التى تتبقى بدون استعمال فى نهاية كل سنة مالية ، وذلك استثناء من القاعدة العامة التى تقضى بأن ما لا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضا ولا يرحل إلى سنة تالية (١) .

ميزانية سنة ١٩٥٣ — ٥٤ : زيد المبلغ المخصص بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ للسنة المالية ١٩٥٣ — ٥٤ باعتمادات اضافية أهمها الاعتماد المفتوح بمقتضى القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٣ وقدره ٣٥,٥٣٨,٠٠٠ جنيه موزعة على مشروعات التوسع الزراعى والرى والصرف ، وتوليد الكهرباء ومكافحة أمراض الحيوان ، ورفع مستوى الانتاج الحيوانى ، والتوسع فى زراعة الأرز ، وغرس أشجار الفاكهة والأشجار الخشبية ، ومشروعات السكك الحديدية والتليفونات والطرق والكبارى ، وتكرير البترول ومشروع المساكن الشعبية واستغلال وادى النطرون . على أن الاعتماد الاضافى المذكور خفض فيما بعد إلى ١٩,١٥٧,٠٠٠ جنيه ، بفصل المشروعات التى تضطلع بها الوزارات المختصة (١٤,٣٨١,٠٠٠ ج) ومشروع المساكن الشعبية (مليون جنيه) عنه .

ميزانية سنة ١٩٥٤ — ٥٥ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٤٢,٢٥٢,٥٨٣ جنيها بالقانون رقم ٣٩٢ لسنة ١٩٥٤ من ذلك مبلغ ٩,٠٢٣,٥٠٠ جنيه المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ والباقى اعتمادات لبعض المشروعات التى لم تنفذ خلال السنة المالية السابقة واعتمادات لمشروعات جديدة ، وتمول تلك المشروعات عن طريق الاقتراض بالاضافة إلى ما تغله مشروعات التنمية الانتاجية من ايرادات ، وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات إضافية .

---

(١) الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ .

ميزانية سنة ١٩٥٥ — ٥٦ : قدرت نفقاتها وايراداتها بمبلغ ٥٤,٢٤٨,٩٧٢ جنيها بالقانون رقم ٣٣٦ لسنة ١٩٥٥ (كما صدرت أثناء السنة عدة قوانين باعتمادات إضافية) ، وتتضمن اعتمادات لمشروعات الرى والصرف والخزانات والملاحة والتوسع الزراعى ، وتكرير البترول وخط أنابيب البترول ، والثروة المعدنية ، ومشروعات تعزيز الانتاج الزراعى والحيوانى ، ومشروعات المواصلات ، والسد العالى ، ومصنع السماد بأسوان ، والتنمية والتعمير بمديريتى البحيرة والفيوم ، وصوامع الغلال ، واستغلال وادى النطرون ، ومشروعات الكهرباء ، وتحسين المراعى ، واحتياطى مشروعات صناعية ، وشراء ناقلات للبترول والفحم الكوك ، ومؤسسة مديرية التحرير ، والهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى ، والترسانة البحرية والحوض الجاف ، والمساهمة فى بعض الشركات المساهمة كشركة الحديد والصلب والشركة المصرية العامة لمهمات السكك الحديدية والشركة القومية لانتاج الأسمنت .

أما فيما يتعلق بالايرادات فقد اكتفى القانون بالاحالة إلى موارد تنمية الانتاج القومى بصفة عامة (وهى الاقتراض وما تغله المشروعات نفسها من ايرادات) .

ميزانيات السنوات من ١٩٥٦ — ٥٧ إلى ١٩٦١ — ٦٢ : قدرت نفقاتها كالمبين فى الجدول الآتى (عدا الاعتمادات الاضافية التى فتحت أثناء كل سنة) .

وتمول أيضا عن طريق الاقتراض ، وما تغله المشروعات من إيرادات وما تساهم به الميزانية العامة :

ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى (١)

من سنة ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٦١

ميزانية سنة	الاعتمادات المفتوحة	الايرادات	
		من الميزانية العامة	من القروض وايرادات المشروعات
١٩٥٦—٥٧	(٢)٤٥,٧٧٤,٠١٩	—	٤٥,٧٧٤,٠١٩
١٩٥٧—٥٨	٢٨,٢٧١,٧٠٠	١٨,٧٣٠,٠٠٠	٩,٥٤١,٧٠٠
١٩٥٨—٥٩	(٣)٤٥,٩٦١,٨٠٠	٩,٢٥٠,٠٠٠	٣٦,٧١١,٨٠٠
١٩٥٩—٦٠	(٤)٩٨,٠٥١,٤٠٠	٢٧,٦٨٩,٠٠٠	٧٠,٣٦٢,٤٠٠
١٩٦٠—٦١	٢٨٥,٨٤٥,٠٠٠	٦٩,٨٦٩,١٠٠	٢١٥,٩٧٥,٩٠٠
١٩٦١—٦٢	٣٢٠,٠٠٠,٠٠٠	٨٧,١٧٤,٠٠٠	٢٣٢,٨٢٦,٠٠٠

وابتداء من السنة المالية ١٩٦٢ /١٩٦٣ ضمت اعتمادات ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى (الميزانية الانتاجية) إلى الميزانية العامة التى قسمت ، ابتداء من تلك السنة ، إلى ميزانية للخدمات ، وميزانية للأعمال ، كما سبق أن أوضحنا (٥) .

---

(١) فيما يلى القرارات الجمهورية التى اعتمدت بها الميزانيات المذكورة على التوالى : قرار رقم ١٨ لسنة ١٩٥٦ — قرار بتاريخ ٢ يوليه سنة ١٩٥٧ - قرار رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٦/٢٥ — قرار رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٥٩ بتاريخ ٧/٢٢ — قرار رقم ١٢١٣ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ٧/٣ — قرار ١٠٣١ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٦/٢٩ .

(٢) من ذلك بعض مبالغ جملتها ٤,١٠٩,٤٠٠ جنيه نقلت إلى حساب المؤسسة الاقتصادية بمقتضى قرار جمهورى بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٩٥٧ .

(٣) من ذلك مبلغ ١٢ مليون جنيه لمشروعات برامج السنوات الخمس للصناعة .

(٤) من ذلك مبلغ ٤٠,٥ مليون جنيه (منها ١٥ مليون جنيه تسهيلات ائتمانية) لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة أيضا .

(٥) راجع الفقرة ٦٠ ص ٧٨ وما بعدها فيما سبق .

(ب) ميزانية مشروعات الخدمات العامة :

٥٦٥ — أنشئت ميزانية أخرى غير عادية فى خلال السنة المالية ١٩٥٣ — ٥٤ لمشروعات الخدمات العامة ، غير أنه لم يبدأ تنفيذ تلك المشروعات إلا فى السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥ نظرا لصدور القانون ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ باعتمادها فى أواخر السنة المالية الأولى .

ويقوم على تلك المشروعات المجلس الدائم للخدمات العامة الذى أنشىء بمقتضى القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ ، لبحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والعمران والشئون الاجتماعية مع مراعاة التنسيق بينها وربطها معا بما يحقق النهضة الاجتماعية .

ولتنفيذ هذه السياسة صدر فى ٢٦ مايو سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه، باعتماد ميزانية مستقلة للمشروعات التى ارتآها المجلس المذكور ، وقد بلغت تقديرات كل من ايرادات تلك الميزانية ونفقاتها ١٤,٥٨٢,٠٠٠ ج موزعة على ثلاث سنوات مالية ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٥ خص سنة ١٩٥٣ — ٥٤ منها مبلغ ٩٠٩,٨٦٠ جنيها ، وسنة ١٩٥٤ — ٥٥ مبلغ ١٠,٩٣٠,٤٥٥ جنيها وسنة ١٩٥٥ — ٥٦ مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ جنيها ، على أن اعتمادات السنة الأولى لم ينفق شىء منها ، ولذلك رحلت إلى السنة الثانية تطبيقاً لأحكام المادة الثالثة من القانون المذكور ، استثناء من القاعده العامة ، التى تقضى بأن مالا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضا ولا يرحل إلى سنة تالية والتى سبقت الاشارة إليها (١) . وعلى أساس هذا الاستثناء أصبحت جملة ربط هاتين السنتين معا مبلغ ١١,٨٤٠,٣١٥ ج بخلاف الأعتمادات الاضافية التى صدرت

---

(١) راجع الهامش ص ٥٠٢ فيما سبق .

فى خلال السنة المالية ١٩٥٤ــ٥٥ وجملتها ١,٥٧٠,٠٠٠ ج فاذا أضيف هذا المبلغ إلى المبلغ السابق كانت الجملة ١٣,٤١٠,٣١٥ ج ، وإذا أضيف إلى ذلك الربط المقدر للسنة ١٩٥٥ — ٥٦ ومقداره ٢,٧٤١,٦٨٥ ج كان الربط الكلى ١٦,١٥٢,٠٠٠ جنيه .

ومن أهم المشروعات التى خصصت لها الاعتمادات المذكورة : مكافحة الدرن وإنشاء مستشفيات للأمراض العقلية ومشروع مقاومة الأمراض المتوطنة وإنشاء مستشفى لعلاج السرطان وآخر للموظفين ومستشفيات ومساكن للعمال ومساكن لطلبة الجامعات وللطلبة السودانيين ، والوحدات المجمعة بما فى ذلك إنشاء مدارس ، وبرنامج تعميم مياه الشرب وانشاء نقط بوليس وتخطيط وتعمير القرى المصرية وإصلاح السجون ورعاية المسجونين ورعاية الشباب والتربية الرياضية ورعاية شباب الجامعات والبحوث الفنية الخاصة بمشروعات الخدمات ... الخ .

أما تقديرات الايرادات فتتكون من ٦,٥٧٤,٠٠٠ ج تحصل من الأموال السائلة التى يمكن لادارة تصفية الأموال المصادرة (١) أن تضعها تحت تصرف

---

(١) الأموال المصادرة هى : أموال الأحزاب السياسية التى حلت بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ (ثورة الجيش)، وأموال الاسرة الحاكمة : أسرة محمد على، التى صودرت بمقتضى قرار من مجلس قيادة الثورة بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣، والأموال التى حكمت محكمة الثورة بمصادرتها تطبيقاً للقانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣. وقد انشئت بمقتضى القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ (م ١٧) إدارة تسمى إدارة تصفية الأموال المصادرة لادارة هذه الأموال . ثم خول القانون رقم ٥٨٢ لسنة ١٩٥٤ فى مادته الأولى للمجلس الدائم للخدمات العامة سلطة وضع سياسة للتصرف فى تلك الأموال ، وتقرير الطرق المناسبة للانتفاع بايراداتها وبحصيلة التصرف فيه لتمويل مشروعات الخدمات العامة التى يقررها المجلس . وبتاريخ ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٦ أصدر مجلس الوزراء قرارا يقضى بادراج الأموال المصادرة فى الميزانية العامة =

المجلس ، ومن ٨,٠٠٨,٠٠٠ ج تؤخذ من ميزانية الدولة فى عامى ١٩٥٤–٥٥ و ١٩٥٥ – ٥٦ فاذا أضيفت إلى ذلك الزيادة التى كانت منتظرة فى حصيلة الأموال المصادرة وفقاً للقوانين التى صدرت بها الاعتمادات الاضافية المشار إليها والمقدرة بمبلغ ١,٥٧٠,٠٠٠ ج صارت جملة التقديرات ١٦,١٥٢,٠٠٠ وهو ما يوازى تقدير النفقات .

ميزانية سنة ١٩٥٥ – ٥٦ قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٢٢,٧١٠,٦٠٠ج بالقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٥ من ذلك مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المذكور ، أما الايرادات فتتكون من حصيلة الأموال المصادرة ومن الاعتمادات المخصصة لها من الميزانية العامة ، ومن فائض الايرادات المرحل من السنة السابقة ، وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات إضافية .

على أنه لما كان الجزء الأكبر من الموارد التى تغذى ميزانية مشروعات الخدمات العامة يأتى من الميزانية العامة ، يضاف إلى ذلك أن غالبية المشروعات الواردة بها تحتاج إلى إدارة مستمرة ، لذلك أدمجت تلك الميزانية فى الميزانية العامة للدولة ابتداء من السنة المالية ١٩٥٦/ ١٩٥٧ بأن وزعت مشروعاتها على الوزارات المختلفة ، فيما عدا نفقات الوحدات المجمعة إذ جعل لها قسم خاص ، كذلك أضيفت حصيلة الأموال المصادرة إلى إيرادات الميزانية العامة .

= للدولة ، وأصبحت ايراداتها جزءا من الايرادات العامة ، على أن تخصص الدولة الاعتمادات السنوية اللازمة لتمويل مشروعات الخدمات. وبناء على ذلك صدر فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٦ القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٦ بتحويل وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) سلطة التصرف فى الأموال المصادرة واضافة حصيلتها للايرادات العامة.

§ ٢ - الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة

٥٦٦ — الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة ، وتصدر فى وثيقة خاصة ، وتقرر لبعض المرافق العامة التى تقوم بها الدولة أصلا بمقتضى وظيفتها ، ولكنها تعهد بادارتها إلى هيئات مستقلة تخولها الشخصية المعنوية ، وتمنحها نوعا من الاستقلال فى شئونها الادارية والمالية ، كى تتحلل من قيود النظم الحكومية ، وتتمكن من تطبيق قواعد الادارة التجارية عليها ، حتى تؤدى رسالتها على أفضل وجه ، مما يقضى أن تكون لها ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ، متميزة بايراداتها ومصروفاتها عنها . أما ما يميز بين النوعين فشيئان : درجة استقلال الميزانية المنفصلة عن الميزانية العامة ، ومدى رقابة البرلمان لها .

فالميزانية الملحقة إذا زادت ايراداتها على نفقاتها ، أو حدث العكس أدرج الفرق فى الميزانية العامة فائضا كان أم عجزا . هذا فيما يتعلق بدرجة استقلالها عن الميزانية العامة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان عليها ، فأنها تعرض عليه ويناقشها ويعتمدها ، كما يناقش ويعتمد الميزانية العامة ، ولذلك تعد الميزانيات الملحقة استثناء لقاعدة وحدة الميزانية من الناحية المالية فقط ، أما من الناحية السياسية فلا تعد استثناء لقاعدة الوحدة لأنها تعرض على البرلمان ويتخذ قرارا بشأنها .

أما الميزانية المستقلة فلا يدرج ما يحدث فيها من عجز أو فائض فى الميزانية العامة ، وانما يحتفظ به المرفق ، وإذا حصل المرفق على مساعدة من الميزانية العامة ، فان هذه المساعدة يكون لها طابع الاعانة التى تمنح للمشروعات الخاصة . هذا من ناحية درجة استقلالها عن الميزانية العامة ، ومنه يتضح أنها أكثر استقلالا عن الميزانية العامة من الميزانية الملحقة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة

البرلمان عليها فانها لا تعرض على البرلمان أصلا . وبالتالى لا يناقشها ولا يعتمدها وانما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق الخاصة به ؛ بعيدا عن رقابة البرلمان. بهذا تعتبر الميزانيات المستقلة استثناء حقيقيا لقاعدة وحدة الميزانية لا من الناحية المالية فحسب ، وانما من الناحية السياسية أيضا .

٥٦٧ - هذا هو الأصل فى معيار التفرقة بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، غير أن التشريع المالى المصرى لم يأخذ به ، إذ أن كلا من الميزانية الملحقة والميزانية المستقلة تعرض على البرلمان لمناقشتها واقرارها ، وانما أخذ بمعيار آخر هو أن الميزانيات المستقلة لا تتعرض للبحث واحتمال التعديل فى وزارة المالية ، على العكس من الميزانية الملحقة . فميزانية وزارة الأوقاف مثلا (قبل ضمها للميزانية العامة) ، كانت تعرض على المجلس الأعلى للأوقاف ثم تحال إلى البرلمان مباشرة ، وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية كانت تعرض على المجلس الأعلى للأزهر وتحال إلى البرلمان أيضا دون أن تناقش بوزارة المالية .

٥٦٨ - ظل معيار التفرقة هذا ساريا حتى صدور دستور سنة ١٩٥٦ فنص فى المادة ١٠٥ على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة ، ولما صدر دستور سنة ١٩٥٨ استبقى هذه القاعدة فى المادة ٣٤ منه ، صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد الواجب اتباعها فى الميزانيات المستقلة والملحقة فأجرى على نوعى الميزانية نفس الأحكام : فمشروع الميزانية الملحقة أو المستقلة تعده الهيئة العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة ، وتعرضه على وزارة الخزانة التى تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية فى الموعد الذى حدده الدستور ، أى قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده .

ولا يجوز للهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة التى تخرج لها

الحكومة عن جزء من مالها بطريق الاعانة ، أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا طبقاً للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الخزانة .

كذلك لايجوز اصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المستقلة أو الملحقة إلا بعد موافقة وزارة الخزانة .

أما مراقبو الحسابات ومديروها ووكلاؤهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة فانهم يتبعون وزارة وزارة الخزانة ، ولهم حق التوقيع الثانى على الشيكات وأذون الصرف .

٥٦٩ — وقد لاحظت هذا لجنة الميزانية بمجلس الأمة ، وقالت فى تقرير لها (يونيه سنة ١٩٦١) ، أنه لا يوجد فاصل محدود بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، ورأت أن الأمر يقتضى ضرورة وجود هذا الفاصل والتزامه ، بعد أن زاد عدد المؤسسات العامة ، وسار الأمر بالنسبة لميزانيتها على نهج غير موحد أو أساس محدد .

٥٧٠ — إزاء هذا التقارب بين أحكام الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة رأى بعض الكتاب التفرقة بينها أساس مدى استقلال كل منها عن الميزانية العامة ، وطبيعة الأعمال التى يباشرها المرفق ذو الميزانية المنفصلة ، فاعتبروا الميزانية ملحقة إذا تقررت لبعض المصالح الحكومية أو الهيئات التى لها طابع استقلالى من حيث الادارة العامة ، وكانت مرتبطة بالميزانية العامة ، تغذيها من مواردها العامة ، وإذا حققت فائضا أضيف غالبا إلى الميزانية العامة ، وإذا حدث فيها عجز سدد بواسطة اعتمادات تقرر فى الميزانية العامة .

واعتبروا الميزانية مستقلة إذا هى تقررت لهيئة عامة تباشر عمليات صناعية أو تجارية ، وكانت مستقلة تمام الاستقلال عن الميزانية العامة للدولة فاذا حققت فائضا لم يرحل إلى الميزانية العامة وانما أعيد استثماره فى المشروع نفسه وإذا حدث عجز سدد بالقروض وبمساعدة مالية من الدولة .

٥٧١ — هذا فيما يتعلق بمعيار التفرقة بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة أما فيما يتعلق بالميزانيات نفسها فقد اضطرت ظروف الاضطراب المالى الحكومة المصرية إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، إلا أنها ضمت بالتدريج إلى الميزانية العامة ومن أهم تلك الميزانيات التى كانت ملحقة : ميزانية دار الآثار العربية ، وميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنتينات ، وميزانية دار الكتب المصرية . كذلك فصلت ميزانية مصلحتى السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات عن الميزانية العامة من سنة ١٩٣٣ / ١٩٣٤ إلى سنة ١٩٤٠ / ١٩٤١ .

٥٧٢ — ومنذ قيام النظام الجمهورى فى مصر اتجهت الحكومة إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة وكان الغرض من ذلك منح بعض المصالح والهيئات العامة استقلالا اداريا وماليا ، وعدم تقييدها بأحكام القوانين واللوائح والتعليمات التى تخضع المصالح الحكومية .

ولما نشئت الجمهورية العربية المتحدة ، تضم سورية ومصر ، وعملت لها ثلاث ميزانيات ، الحقت بكل منها عدة ميزانيات (١) .

---

(١) الحق بميزانية المصالح الموحدة للسنة المالية ١٩٦١/١٩٦٢ الميزانيات الآتية : ميزانية الهيئة العامة لشئون البترول — ميزانية الهيئة العامة للمصانع الحربية — ميزانية هيئة إذاعة الجمهورية العربية المتحدة — ميزانية مصلحة التأمين والمعاشات — ميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب — ميزانية مؤسسة الطاقة الذرية — ميزانية المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية — ميزانية مجمع اللغة العربية — ميزانية =

وعند تطبيق السياسة الاشتراكية فى مصر كانت هناك الميزانية العامة وعدة ميزانيات ملحقة وأخرى مستقلة ، واقتضى تنظيم الميزانية تقسيمها إلى ميزانية قطاع الخدمات والحق بها عدد من الميزانيات (١) .وميزانية قطاع

=الهيئة العليا للأدوية والمستلزمات الطبية - ميزانية معهد الادارة العامة - ميزانية المعهد العالى الصحى للصحة العامة بالاسكندرية - ميزانية اللجنة المركزية للاحصاء - ميزانية معهد التخطيط القومى - ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل البحرى - ميزانية معهد الدراسات والبحوث الاحصائية .

والحق بميزانية الاقليم الجنوبى لنفس السنة المالية ١٩٦١-١٩٦٢ ، الميزانيات الآتية : - ميزانية الهيئة العامة لسكك حديد مصر - ميزانية الهيئة العامة لشئون المواصلات السلكية واللاسلكية - ميزانية هيئة البريد - ميزانية صندوق توفير البريد - ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل المائى الداخلى - ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل البرى - ميزانية جامعة القاهرة - ميزانية جامعة الاسكندرية - ميزانية جامعة عين شمس - ميزانية جامعة أسيوط - ميزانية المركز القومى للبحوث - ميزانية دار الكتب المصرية - ميزانية مؤسسة الأبنية العامة - ميزانية مؤسسة فنون المسرح والموسيقى - ميزانية مؤسسة دعم السينما - ميزانية الهيئة العامة لتنمية الصادرات - ميزانية الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية - ميزانية الهيئة العامة لشئون التخزين - ميزانية هيئة الحديد والصلب - ميزانية مشروع الاصلاح الزراعى - ميزانية الهيئة العامة للانتاج الزراعى - ميزانية الهيئة العامة العامة للمطابع الأميرية - ميزانية الأوقاف المشتركة - ميزانية صندوق موازنة أسعار الأسمدة - ميزانية الجامع الأزهر - ميزانية المؤسسة العامة التعاونية الاستهلاكية - ميزانية المؤسسة العامة التعاون الانتاجى - ميزانية المؤسسة العامة لتجارة وتوزيع الأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية - ميزانية صندوق تحسين الأقطان .

والحق بميزانية الاقليم الشمالى للسنة المالية ١٩٦١/١٩٦٢ أيضا الميزانيات الآتية : - ميزانية إدارة الجمارك - ميزانية المديرية العامة البريد والبرق والهاتف - ميزانية جامعة دمشق - ميزانية جامعة حلب - ميزانية المديرية العامة للآثار والمتاحف ميزانية المديرية العامة لهيئة الاذاعة - ميزانية إدارة التليفزيون - ميزانية مؤسسة اللاجئين الفلسطينيين العرب - ميزانية مجمع اللغة العربية ودار الكتب الظاهرية - ميزانية مصلحة التأمين والمعاشات .

(١) الحق بميزانية قطاع الخدمات للسنة المالية ١٩٦٢/١٩٦٣ الميزانيات الآتية ميزانية صندوق تحسين الأقطان المصرية - ميزانية الهيئة لعامة لشئون النقل البرى=

الأعمال وتتكون من باقى الميزانيات الملحقة والمستقلة مع احتفاظ كل ميزانية باستقلالها وصدورها بقرار جمهورى خاص بها (١)

= ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل المائى الداخلى — ميزانية المؤسسة العامة للتدريب على الطيران المدنى — ميزانية معهد أبحاث البناء — ميزانيات جامعات القاهرة والاسكندرية وعين شمس وأسيوط — ميزانية الأزهر — ميزانية المعهد العالى للصحة العامة — ميزانية المعهد القومى للادارة العليا — ميزانية معهد الادارة العامة — ميزانية هيئة الاذاعة — ميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب — ميزانية المؤسسة العامة لتأهيل المحاربين القدماء — ميزانية المركز القومى للبحوث — ميزانية مؤسسة الطاقة الذرية — ميزانية مجمع اللغة العربية — ميزانية المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية - ميزانية معهد التخطيط القومى — ميزانية اللجنة المركزية للاحصاء (تراجع القرارات الجمهورية الصادرة بهذه الميزانيات بالعدد ١٤٧ من الجريدة الرسمية الصادر فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢) .

(١) فيما يلى الميزانيات التى تتكون منها ميزانية قطاع الأعمال للسنة المالية ١٩٦٢ - ١٩٦٣ : — ميزانية المؤسسة المصرية التعاونية الزراعية العامة — ميزانية الهيئة العامة للانتاج الزراعى — ميزانية مشروع الاصلاح الزراعى — ميزانية المؤسسة المصرية العامة لتعمير الصحارى — ميزانية المؤسسة المصرية لعامة لاستصلاح الأراضى — ميزانية المؤسسة المصرية العامة لتعمير الأراضى — ميزانية هيئة مديرية التحرير— ميزانية هيئة التنمية والتعمير بمحافظتى البحيرة والفيوم — ميزانية إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة — ميزانية إدارة القوى الكهربائية المائية — ميزانية لجنة كهربة الجمهورية والمكتب الهندسى - ميزانية مؤسسة الكهرباء والغاز لمدينة الاسكندرية — ميزانية مشروع السد العالى — ميزانية الهيئة العامة لشئون المطابع — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتعدين — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الغذائية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للغزل النسيج — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الكيماوية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة لمواد البناء والحراريات— ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات المعدنية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الهندسية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للبترول — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتعاون الانتاجى والصناعات الصغيرة — ميزانية الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للمصانع الحربية — ميزانية الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر — ميزانية هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية — ميزانية هيئة البريد — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للنقل البحرى — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى — ميزانية هيئة قناة السويس — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والانشاءات — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للابنية — ميزانية المؤسسة المصرية التعاونية للاسكان—ميزانية المؤسسة المصرية العامة للاسكان والتعمير=

§ ٣ - ميزانيات الهيئات العامة المستقلة

٥٧٣ — إلى جانب الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، التى تجرى عليها أحكام الميزانية العامة ، توجد ميزانيات الهيئات العامة المستقلة ، وينظم كل واحدة منها القانون الخاص بها (م ١٠٦ من دستورسنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨) وهى لا تعرض على البرلمان لاعتمادها . والمرجع فى تحديد وصف ميزانية الهيئة العامة هو قانون انشائها ، فهو الذى يحدد ان كانت ميزانية مستقلة أو ملحقة مما يخضع لأحكام المادة ١٠٥ من دستورسنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ ، أم انها ميزانية هيئة عامة أخرى مما يخضع لأحكام المادة ١٠٦ من دستورسنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستورسنة ١٩٥٨ .

ولما كان كل من دستورسنة ١٩٥٦ ودستورسنة ١٩٥٨ لم تنشر له مذكرة

= ميزانية شركة مياه الاسكندرية — ميزانية الاسكان الحضرى بالمحافظات — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للادوية والكيماويات والمستلزمات الطبية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للاذاعة والتليفيزيون — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للسياحة والفنادق — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للانباء والنشر والتوزيع والطباعة — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للسينما — ميزانية المؤسسة المصرية العامة لفنون المسرح والموسيقى — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأليف والترجمة والطباعة والنشر — ميزانية المؤسسة المصرية الاستهلاكية العامة — ميزانية المؤسسة العامة التعاونية الاستهلاكية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للثروة المائية — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصوامع والتخزين — ميزانية المؤسسة العامة للمطاحن والمضارب والمخابز — ميزانية البنك المركزى المصرى — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للبنوك — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتجارة — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأمين — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للادخار — ميزانية صندوق توفير البريد — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للقطن — ميزانية المؤسسة العامة للجنة القطن — ميزانية الهيئة العامة لتنمية الصادرات — ميزانية الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية — ميزانية الهيئة العامة للتأمين والمعاشات — ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأمينات الاجتماعية (تراجع القرارات الجمهورية الصادرة بهذه الميزانيات بالعدد ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ من الجريدة الرسمية الصادر فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢ المشار اليه فى الهامش السابق) .

ايضاحية ، فقد اختلفت الآراء فى مدلول عبارة « الهيئات العامة » الواردة فى المادة ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ . فرأى مجلس الدولة المصرى(١) أنه يبين من تقصى السوابق الدستورية أن ذلك المدلول يعنى :

(١) — الوحدات الادارية المحلية ، التى تمثل نظام اللامركزية المحلية ، بينما تمثل المؤسسات العامة نظام اللامركزية المصلحية ، وقد اكتفى الدستور فى شأن هذه الوحدات برقابة مجالسها الممثلة لها ، على شئونها المالية وميزانياتها ، إذ رأى فى رقابة هذه المجالس التى يختار أعضاؤها أصلا بطريق الانتخاب ما يغنى عن رقابة مجلس الأمة .

(٢) — المؤسسات العامة المحلية ، التى تنشئها الوحدات الادارية المحلية ، وتخضع لرقابة المجالس الممثلة لهذه الوحدات ، مثل إدارة النقل المشترك لمنطقة الاسكندرية التى تخضع لرقابة المجلس الادارى لمدينة الاسكندرية (الآن مجلس المحافظة) .

(٣) — بعض أنواع أخرى من الهيئات التى تمارس نشاطا خاصا أو مهنيا ، والتى استقر الرأى فى فقه القانون الادارى على اعتبارها مؤسسات عامة — مثال ذلك : الغرف التجارية ، ونقابات المهن الحرة — ويلاحظ أن هذه المؤسسات لا تعد جزءا أصيلا من الجهاز الادارى للدولة مثل المؤسسات ذات الميزانية المستقلة والملحقة المشار إليها بالمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ . وقد أضفى عليها وصف المؤسسات العامة لمجرد أن القانون قد خولها

---

(١) الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى أغسطس سنة ١٩٥٧ (مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى القسم الاستشارى بمجلس الدولة السنة ١١ ص ١٦١ تحت رقم ٩٤) .

حقوقا وسلطات من نوع ما تختص به الهيئات العامة ، مثل سلطة التأديب ، وسلطة فرض الرسوم تمكينا لها من ممارسة نشاطها على الوجه المطلوب .

ولاتعتبر ميزانيات هذه الأنواع الثلاثة من الهيئات العامة كلها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، فان بعضها لا شأن له أصلا بميزانية الدولة ، فميزانية الوحدات الادارية المحلية لاشأن لها بميزانية الدولة ، ولهذا لاتعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية . ذلك أن الوحدات الادارية المحلية تكون جماعات بشرية متميزة عن الدولة ، ولها تنظيمها وسلطاتها العامة المتميزة عن تنظيم الدولة وسلطاتها . وهي موجودة من تلقاء نفسها إلى جانب الدولة ، ولاتوجد بقرار من الدولة .

كذلك لا تعتبر ميزانيات المؤسسات العامة المحلية استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، بل لاشأن لها أصلا ، هي الأخرى ، بميزانية الدولة

أما الهيئات العامة التي يصح اعتبار ميزانياتها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية فهي هيئات توجدها الدولة بقرار منها ، وهي في حقيقة الأمر ليست سوى طريقة من طرق تنظيم الدولة . ولذا فان ميزانياتها تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، وهو استثناء تبرره طبيعة تلك الهيئات .

§ ٤ - الحسابات الخاصة على الخزانة

٥٧٤ — الحسابات الخاصة على الخزانة (١) أو الحسابات الخارجة عن الميزانية ، وتسمى أحيانا ميزانية النفقات القابلة للتحصيل (٢) هي نفقات غير نهائية ، ولذلك لاتدرج في الميزانية العامة ، بل توضع على حدة على اعتبار أنها سترد ،

---

(١) الحسابات الخاصة على الخزانة : Comptes spéciaux du Trésor

(٢) ميزانية النفقات القابلة للتحصيل : Budget des dépenses recouvrables

وعند ردها لانعتبر إيرادا فعليا . ومثالها القروض التى تقررها الدولة لاعانة المزارعين أو الصناع أو الملاك العقاريين .

وقد استعملت مصر هذه الطريقة منذ سنة ١٩٢٦ فى القروض التى قدمتها إلى الملاك والزراع والصناع وغيرهم . وأخذت الأموال اللازمة لهذا الغرض من المال الاحتياطى وأطلق عليها اسم « الاحتياطى المحبوس » . كذلك استعملتها فرنسا كثيرا أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها وبخاصة سنة ١٩٤٥ لمساعدة القوات الأمريكية والبريطانية الموجودة بها .

ويؤخذ على هذه الطريقة أن البرلمان قلما يناقش هذه النفقات مناقشة جدية على اعتبار أنها سترد بعد حين ، وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الميزانية العامة فى السنة التى يتأكد فيها ذلك.

المبحث الثالث

قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها

(La règle de l'universalité budgétaire)

٥٧٥ — يستلزم تحصيل الايرادات العامة إنفاق بعض المصروفات فجباية الضرائب مثلا تستدعى الانفاق على المصالح التى تقوم بتلك الجباية ، كذلك قد تأتى بعض النفقات بشىء من الايرادات ، فالمحاكم مثلا تكلف الدولة نفقات كثيرة ، إلا أنها من جهة أخرى تدر بعض الايراد فى صورة رسوم قضائية وغيرها . هذا الوضع يستتبع لادراج النفقات والايرادات بالميزانية اتباع إحدى طريقتين :

(الأولى) أن تجرى مقاصة بين ايراد كل مرفق من المرافق وبين نفقاته

بحيث لايثبت بالميزانية إلا نتيجة المقاصة أى صافى الايراد أوصافى النفقات ، وتسمى هذه الطريقة « طريقة الناتج الصافى» (système du produit net)

(الثانية) أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة مهما صغر ، دون أية مقاصة وتسمى هذه الطريقة «طريقة الميزانية الشاملة » (système du produit brut)

وتمتاز الطريقة الأولى ، طريقة الناتج الصافى ، بأنها تبين فى سهولة ويسر ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة أوعلى العكس مصدر نفقة لها . إلا أنه يعاب عليها أنها تقلل من مدى رقابة البرلمان للميزانية ، إذ تخفى عليه تفاصيل الايرادات والنفقات . يضاف إلى ذلك أنها تغرى بالاسراف فى الانفاق وهو مالا يقع مع اتباع الطريقة الثانية . ولهذا فالطريقة الثانية تفضل الطريقة الأولى ، مما دعا إلى تقريرها كقاعدة ضمن قواعد الميزانية ، فشمول الميزانية إذا هو عدم ستبعاد أى ايراد أو أية نفقة من الميزانية مهما كان ضئيلا .

والقاعدة المذكورة مرعية فى جميع البلاد بوجه عام نتيجة اتساع حقوق المجالس النيابية فى الرقابة على أعمال الحكومة ، غير أنه يرد عليها فى بعض الدول استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التى تديرها الدولة ، وبعض الهيئات ذات الاستقلال المالى كالجامعات وصناديق استهلاك الديون العامة.

وقد أراد المستر تشرشل فى سنة ١٩٢٨ ، وكان وزيرا لمالية انجلترا وقتئذ، أن يخفف من الضخامة الظاهرية لأرقام الميزانية ويمنع الانتقادات الموجهة إلى زيادة النفقات العامة فطبق طـريقة الناتج الصـافى على بعض المصالح كمصلحة البريد، ولم يدرج بالميزانية العامة إلا صافى إيرادها . وفى مصر كان يرخص لبعض المصالح باتباع طريقة الناتج الصافى ولكن اتبعت طريقة شمول الميزانية بعد ذلك حيث أشير إلى تطبيقها فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٨٨٨ .

نقد قاعدة شمول الميزانية :

٥٧٦ — يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لاتشجع المصالح الحكومية على الاقتصاد فى نفقاتها ، بالبحث عن أفضل الطرق لأداء خدماتها بأقل التكاليف ، لأن ما تقتصده منها يذهب إلى الميزانية العامة ، كما أنها لاتشجعها على العمل على زيادة إيراداتها ، إذ لا تفيد من ذلك شخصيا . وأنها لاتساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة فى إدارة المرافق العامة ، وهو الاتجاه الحديث فى إدارة تلك المرافق .

المبحث الرابع

قاعدة عدم التخصيص

(La règle de la non-affectation des recettes budgétaires)

٥٧٧ — تتلخص هذه القاعدة فى أنه لاينبغى أن يخصص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، بل تجمع كل الايرادات معا وتقابل جميع المصروفات

وعدم مراعاة تلك القاعدة يسبب ارتباكا فى الحسابات ، وغموضا فى الحالة المالية للدولة ، كما يساعد على الاسراف فى الانفاق ، لأنه إذا خصصت حصيلة إيراد معين لخدمة مرفق معين ، فاما أن يكون الايراد المخصص أكثر مما يلزم فيؤدى إلى الاسراف وإما أن يكون أقل مما يحتاجه المرفق فيؤدى إلى قصوره عن تأدية الخدمة التى يقوم بها على وجه مرض ، الأمر الذى يستلزم مده بقدر إضافى من الأموال .

يضاف إلى ذلك أن تخصيص الايرادات يؤدى إلى أن تطالب كل طائفة من ذوى المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب للقيام بخدمات لايفيد منها غيرها ، وهذا انكار للدولة ، وللتضامن القومى .

وينبغى ألا يخلط بين قاعدة عدم التخصيص ، موضوع الكلام هنا ، وقاعدة أخرى هى قاعدة تخصيص اعتمادات النفقات . فالمقصود من القاعدة الأولى كما سبق هو عدم تخصيص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، أما المقصود من القاعدة الثانية فهو تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة ، وهو ما سنتكلم عنه فيما بعد .

ومن أمثلة تخصيص بعض الايرادات لخدمة مرفق معين ما حدث فى مصر فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى من تخصيص إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية لخدمة الدين الممتاز ، وتخصيص ايرادات الجمارك وايرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط لخدمة الدين الموحد ، وقد انقضى هذا كله الآن . وتخصيص عوائد الحفر لأجور الخفر وتخصيص رسوم المراهنات للأعمال الاجتماعية أو الخيرية أو الرياضية ، وتخصيص المبالغ المتحصلة من بيع أراضى الحكومة لاستهلاك الدين العام أو لاستبدال المعاشات.

نقد قاعدة عدم التخصيص :

٥٧٨ — لاتخلو قاعدة عدم التخصيص من نقد ، فهى كقاعدة شمول الميزانية ، لاتساعد على الأخذ بالاتجاه الحديث فى إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية التى تستلزم أن يكفى المرفق نفسه بنفسه . يضاف إلى ذلك أن التخصيص يسمح بالحصول على موارد لايتحصل عليها بسهولة إذا طبقت قاعدة عدم التخصيص ، ومن هذا القبيل الضرائب والرسوم التى تفرض على المستفيدين من مرافق معينة لمدها بالايراد ، كرسوم رخص أجهزة الاستقبال ، التى كانت مخصصة ، قبل الغائها ، لنفقات هيئة الاذاعة للجمهورية العربية المتحدة ، والاشتراكات التى يفرضها قانون االتأمينات الاجتماعية (الصادر بالقرار

بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩) على أصحاب الأعمال لصالح موسسة التأمينات الاجتماعية ، وقروض الانتاج المخصصة لمشروعات تنمية الانتاج القومى.

ويمكن القول بأنه قد كثر الخروج على قاعدة عدم التخصيص فى الوقت الحاضر ، والوسائل الفنية التى يتوصل بها إلى الخروج على هذه القاعدة كثيرة ومتعددة ، منها الميزانيات غير العادية حيث تخصص الايرادات غـــير العادية لمرافق معينة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، حيث يفتح حساب خاص لكل ايراد مخصص لمرفق معين .

الفصل الثالث

المراحل التى تمر بها الميزانية

مقدمة :

٥٧٩ — تمر الميزانية بأربع مراحل متعاقبة : التحضير ، فالاعتماد ، فالتنفيذ ، فالمراقبة .

والميزانية كما سبق القول عبارة عن بيان أو قائمة بنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة قادمة ، وأول خطوة يجب اتخاذها بشأنها هى إعداد تلك القائمة ، وهذه هى مرحلة « التحضير » . حتى اذا ما أعدت الميزانية قدمت الى البرلمان لكى يجيز تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات المبينة بها ، وتلك هى مرحلة « الاعداد » واذا ما تم اعتماد الميزانية جاز للحكومة تحصيل الايرادات التى أذن البرلمان بتحصيلها وصرف الاعتمادات التى أجاز البرلمان انفاقها ، وهذه هى مرحلة « التنفيذ » . ينبغى بعد ذلك التأكد من أن الحكومة قد قامت بتنفيذ الميزانية طبقاً للتقديرات الواردة بها ، اذ لا جدوى من تحضير الميزانية واعتمادها اذا لم تقم الحكومة بتنفيذها طبقاً لما هو مبين بها ، وهذا هو الغرض من المرحلة الرابعة والأخيرة مرحلة «المراقبة».

وسنتكلم تباعا فيما يلى عن كل مرحلة من المراحل المذكورة فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحضير الميزانية

(La préparation du budget)

٥٨٠ — من القواعد الدستورية الثابتة أن اقــتراح القوانين فى الشئون

التشريعية من حق السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان على حد سواء . أما فى شئون الميزانية فينبغى قصر حق اقتراحها على الحكومة وحدها ، والا عرقلنا قيامها بوظائفها ، ووقفنا فى سبيل تنفيذ سياستها ، لأن قيام الحكومة بوظائفها يستلزم صرف نفقات ، وهذا يقتضى تحصيل ايرادات ، وتحضير الميزانية هو وضع برنامج للانفاق وتدبير الايرادات اللازمة لمواجهة النفقات . يضاف الى ذلك أن الحكومة أقدر على تحضير الميزانية من البرلمان ، فهى بما لها من موظفين منتشرين فى جميع أنحاء الدولة أقدر على الالمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وعلى معرفة الموارد التى تمد الدولة بما ينفق منه على تلك الحاجات ، وأدرى بمقدرة البلاد على تحمل الأعباء المالية ، هذا فضلا عن أن المجالس النيابية أكثر ميلا الى التوسع فى الانفاق ، وانزلاقا الى الاسراف من الحكومة ، رغبة فى ارضاء جمهور الناخبين ، فاذا عهد اليها بتحضير الميزانية أصبحت موازنتها من أشق الأمور . لهذا كانت القاعدة المتبعة فى هذا الشأن أن « الحكومة تطلب والبرلمان يأذن » . وبهذا أصبح لكل من الحكومة والبرلمان دوره فى وضع السياسة المالية للدولة .

٥٨١ — هذا من الناحيـــة النظرية ، أما من الناحية العملية فقد اتبعت الدول ثلاثة حلول .

(ا) — ففى انجلترا للسلطة التنفيذية وحدها حق تحضير الميزانية ، وليس للبرلمان حق التدخل فى ذلك ، ثم تعرض الميزانية على مجلس العموم لاعتمادها دون مناقشات سابقة فى لجان برلمانية أو تقارير منها .

(ب) — أما فى فرنسا وفى معظم دول أوروبا فيشترك البرلمان مع الحكومة فى تحضير الميزانية ، بواسطة لجنتى المالية بمجلسى النواب والشيوخ .

(جـ) — وفى الولايات المتحدة كان تحضير الميزانية حتى سنة ١٩٢١ موكولا

للبرلمان وحده ، على أن يمده وزير المالية بالبيانات والوثائق اللازمة لهذا الغرض ولكن منذ ذلك التاريخ أصبح تحضير الميزانية من حق رئيس الجمهورية دون البرلمان .

المطلب الأول

القواعد التى يسترشد بها فى تحضير الميزانية

٥٨٢ — تحضير الميزانية هو تقدير للمصروفات والايرادات ، وينبغى أن أن يستند هذا التقدير إلى حقائق ووقائع ، ولذا فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية ، وهى :

(١) الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة ، لأن أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والايرادات فى ميزانية جديدة ، هى أرقام النفقات والايرادات فى ميزانيات السنوات السابقة ، وحساباتها الختامية وبخاصة آخر حساب ختامى لأنه كلما قربت السنة التى يسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ فى التقدير .

(٢) يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون الى بداية السنة المالية لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ ، كلما كان التقدير أقرب الى الدقة .

(٣) يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية فى التفاؤل لأن الاسراف فى التفاؤل يؤدى الى اغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدى الى المبالغة فى تقدير الايرادات ، مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية ، لاتلبث أن تتداعى عند التنفيذ .

تلك هى القواعد العامة التى جرى العمل على الاسترشاد بها سواء عند تقدير المصروفات أو الايرادات ، غير أنه منذ أن ارتبطت الميزانية بالاقتصاد القومى ،

ازداد الميل إلى إتباع قواعد علمية فى تحضير الميزانية ، بدلا من تلك القواعد القديمة التجريبية .

وسندرس فيما يلى كيفية تقدير النفقات ثم كيفية تقدير الايرادات.

§ ١ـ تقدير النفقات

٥٨٣ — لايثير تقدير النفقات صعوبات فنيه ، ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعتمادات » (crédits) .

وفى بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات بين نوعين من الاعتمادات :

(ا) — اعتمادات تحديدية (Crédits limitatifs) .

(ب) — اعتمادات تقديرية (Crédits évaluatifs) .

فالأولى : خاصة بالنفقات التى يمكن تقديرها على وجه التحديد كمرتبات الموظفين ومصروفات الأشغال العامة ، وبوجه عام نفقات المرافق القديمة التى استقرت تكاليفها . وينصب الأذن البرلمانى بالنسبة لها على شيئين ؛ **الغرض** من النفقة المطلوب لها الاعتماد و**مبلغ** الاعتماد نفسه ، ولذا يعتبر هذا المبلغ حدا أعلى لا يجوز تجاوزه إلا باذن سابق من البرلمان .

أما الثانية : وهى الاعتمادات التقديرية ، فخاصة بالنفقات التى لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، كاعتمادات الأحكام التى تصدر على الحكومة ، ونفقات السجون ، والنفقات الحربية ، والنفقات الاجتماعية ، وبوجه عام نفقات المرافق الحديدة التى لم تستقر تكاليفها بعد . وينصب الاذن البرلمانى بالنسبة لها على

الغرض من النفقة فقط وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على أن تطلب إجازة البرلمان فيما بعد ، وهو لا يعارض فى الزيادة ، لأن إجازته لاعتماد تقديرى تتضمن أجازة زيادته عندما تطلبها الحكومة .

ويميلون عند تحضير الميزانية إلى تقليل مبالغ الاعتمادات التقديرية حتى يسهل مرور الميزانية من البرلمان ، ولأن البرلمان لن يرفض الزيادة عندما تطلب فى المستقبل ، كما يميلون من جهة أخرى إلى المبالغة فى مبالغ الاعتمادات التحديدية ، لأن البرلمان قد يرفض زيادتها فيما بعد .

ورغم هذه التفرقة فالأصل فى اعتمادات الميزانية أنها تحديدية ، لا يجوز تجاوزها إلا باذن سابق من البرلمان .

٥٨٤ — هذه التفرقة بين الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية لا وجود لها فى مصر . وقد حاولت الحكومة الأخذ بها فى سنة ١٩٢٨ ولكن البرلمان لم يوافق لمخالفتها لنص المادة ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ القائم وقتئذ . ذلك أن بعض المصالح الحكومية تجاوزت الاعتمادات المقررة لها فى ميزانية سنة ١٩٢٦ — ٢٧ فادعت وزارة المالية أن طبيعة الاعتمادات مؤدية إلى تقسيمها إلى اعتمادات تقديرية واعتمادات تحديدية ، وأن التجاوز قد وقع فى النوع الأول ولكن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب لم يوافق على هذ التفسير لمخالفته للمادة ١٤٣ من الدستور ، السابق ذكرها ، والتى تنص على أن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » . وعلى ذلك فللحكومة فى مصر أن تطلب من البرلمان زيادة أى اعتماد عند الحاجة . وفى حالة عدم انعقاد البرلمان كان لها أن تستصدر مرسوما

بقانون بالزيادة طبقاً للمادة ٤١ من الدستور الملغى ، على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده .

اعتمادات البرامج :

٥٨٥ — هناك نوع حديث من الاعتمادات يعرف « باعتمادات البرامج » . (Crédits de programme) وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها ، وقد استعملت طريقتان لتنفيذ هذه البرامج .

« الطريقة الأولى » وتعرف بطريقة « اعتمادات الارتباط » Crédit) d'engagement (وتتلخص فى أن يدرج المبلغ كله فى ميزانية السنة الأولى ، ولكن فى شكل اعتمادات تقديرية ، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية ، دون دفعها فعلا ، ويدرج فى ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلا من النفقات . ويعيب هذه الطريقة البدائية ، عدم تقرير إيرادات فى ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات ، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة ، ومن ثم يخشى الاكثار من تلك الاعتمادات التقديرية ، وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى أكثر منه عملى ولم يحدث فى العمل ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا فى مبدأ الأمر ، ثم عدلت عنها إلى الطريقة الثانية .

« الطريقة الثانية » وتفضل الأولى وتتلخص فى أن يوافق — البرلمان على قانون خاص مستقل عن الميزانية ، يطلق عليه « قانون البرنامج » (loi de Programme) يقرر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له . ويقسم هذا القانون نفسه البرنامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منه الاعتمادات اللازمة ، ويدرج فى ميزانية كل سنة الجزء من الاعتمادات الخاص بها ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا كثيرا منذ سنة ١٩٣٠ للقيـــام

بالأشغال العامة الكبرى ، والتسلح ، وإعادة تعمير ما خربته الحرب ، ولبعض المرافق الصناعية ، ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجي .

§ ٢ — تقدير الايرادات

طريقة التقدير المباشر :

٥٨٦ — يثير تقدير الايرادات ، على العكس من تقدير النفقات ، كثيرا من الصعوبات الفنية ، فحصيلة الضرائب بالأخص تتوقف على عدة عوامل قد لا يكون من السهل توقعها ، أو معرفة أثرها . فالضرائب غير المباشرة ترتبط ارتباطا وثيقا بحجم الانتاج والمعاملات ، وهذه قد تختلف كثيرا من سنة لأخرى وقد لا يظهر مثل هذا الارتباط بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، ولكنه موجود فى الواقع وله أثره على حصيلتها أيضا ، وتتبع معظم الدول طريقة التقدير المباشر فى تقدير إيرادات ميزانياتها ، فيقدر كل نوع من الايرادات تقديرا مباشرا تبعا لظروفه ، ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطى للموظفين القائمين بتحضير الميزانية حرية واسعة ، قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا فى تقدير الايرادات حتى يستطاع التوسع فى تقدير النفقات ، فقد وضعت بعض الدول قواعد لاتباعها فى تقدير الايرادات ، أهمها قاعدة السنة قبل الأخيرة ، وقاعدة الزيادات .

على أن تقدم وسائل البحث والملاحظة تمكن الآن من عمل تقديرات لا يتجاوز الخطأ فيها قدرا ضئيلا قد لا يزيد على ١ ٪ ، وهو ما قلل من الالتجاء إلى القواعد المذكورة .

قاعدة السنة قبل الأخيرة (Pénultième année) :

٥٨٧ — تتلخص قاعدة السنة قبل الأخيرة فى أن تتخذ أرقام الايرادات

فى آخر حساب ختامى معروف ، وهو عادة الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة ، لتكون أساسا لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة . مثال ذلك أن تتخذ أرقام الايرادات الفعلية لسنة ١٩٦١ لتحضير إيرادات ميزانية سنة ١٩٦٣ . وقد اختيرت السنة قبل الأخيرة لأنها تكون قد تمت وعرفت نتائجها عند تحضير الميزانية الجديدة ، ولكن الاستعانة بأرقام الايرادات الواردة فى الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة لا يعنى نقل نفس الأرقام إلى مشروع الميزانية الجديدة ، بل ينبغى تعديلها إذا قضت الضرورة بذلك ، فاذا كان سعر ضريبة معينة قد زيد مثلا ، روعى ذلك عند تقدير رقم حصيلتها (١) .

وميزة هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية عندما تمر بدور التنفيذ ، ذلك لأن الاتجاه الطبيعى للايرادات فى السنوات العادية هو نحو الزيادة سنة بعد أخرى ، فتقدير إيرادات السنة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدى إلى أن يكون الرقم الذى يتحقق فعلا عند التحصيل أكبر من الرقم المقدر ، ولما كانت المصروفات تميل عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة ، فان الزيادة المنتظرة فى الايرادات كفيلة بمواجهة الزيادة فى المصروفات .

قاعدة الزيادات (Tantièmes de majoration) :

٥٨٨ — تتلخص هذه القاعدة فى زيادة أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة معينة مأخوذة عن السنوات السابقة مثل ١٠٪ (٢) وهذه الطريقة

---

(١) طبقت هذه الطريقة فى فرنسا منذ سنة ١٨٢٣ ، وعدل عنها شيئا فشيئا حتى سنة ١٩٣٨ حيث عدل عنها نهائيا .

(٢) اقترح هذه الطريقة Léon Say وطبقتها فرنسا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة ١٨٨٥ .

لا يمكن اتباعهـــا إلا فى سنوات الرخاء ، حيث يكاد يكون من المؤكد زيادة الايرادات.

وتتبع معظم الدول ومنها مصر طريقة التقدير المباشر .

أسبقية النفقات على الايرادات :

٥٨٩ ـ تختلف ميزانية الدولة ، فى المالية العامة التقليدية ، عن ميزانية الأفراد بأسبقية تقرير النفقات ، فالأفراد يقررون نفقاتهم فى حدود دخلهم ، فهم يحددون دخلهم أولا ، أما الدولة فعلى العكس من ذلك تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها ، ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بزيادة الضرائب أو انقاصها ، فايراداتها ليست محدودة كايرادات الأفراد . وعلى العكس من ذلك نفقاتها فانها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل المرافق العـــامة لاتصالها بالصالح العام ، فايرادات الدولة غـــير محدودة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينة وضرورية ، ولذا فان الايرادات تقرر طبقاً للنفقات .

أما المالية العامة الحديثة فلا تعترف بامكان التوسع فى الايرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها من آثار إقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالايرادات ، أما فيما يتعلق بالنفقات فليست كلها لها طابع الضرورة والتحديد ، بل ان لزيادتها وانقاصها ، هى الأخرى، اثارا اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها .

والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الايرادات ولا بأسبقية للايراد على النفقات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها

المتعلقة بالميزانية . فالايرادات والنفقات تقرر وتنسق فى المالية العامة الحديثة طبقاً لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والايرادات بعضها فى بعض ، فقد يترتب على انقاص النفقات نقص فى الايرادات ، ولذا ينبغى عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل .

المطلب الثانى

دور وزير المالية فى تحضير الميزانية

٥٩٠ — للشئون المالية فى معظم الدول وزير واحد يعهد إليه بتدبير الايرادات والنفقات وتحضير الميزانية ، ويحدث أحيانا أن تقسم الشئون المالية بين وزيرين ، يسمى أحدهما « وزير المالية » ويعهد إليه بأمر تحصيل الايرادات ويسمى الآخر « وزير الميزانية » ، أو « وزير الخزانة » ويعهد إليه بأمر النفقات والميزانية .

٥٩١ — ويبدأ تحضير الميزانية بأن يرسل وزير المالية منشورا دوريا إلى زملائه الوزراء ، يطلب منهم بيانا بمقترحاتهم عن النفقات اللازمة لوزاراتهم وتضم هذه المقترحات بعضها إلى بعض مكونة قائمة النفقات ، أما قائمة الايرادات فتتولى وزارة المالية تحضيرها ، لأنها هى والمصالح التابعة لها تتولى تحصيل معظم الايرادات .

وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين ، يبدأ دور وزير المالية الحقيقى وهو ايجاد التوازن بين الايرادات والنفقات ، وله أن يراجع زملائه فى اقتراحاتهم لخفضها حتى يتم التوازن ، وإذا لم ينجح فى إقناعهم بخفضها فليس له أن يخفضها من تلقاء نفسه ، بل يعرض الأمر على رئيس الوزراء أولا ، وإذا لم يحسم الخلاف عرض على مجلس الوزراء .

وفى انجلترا لوزير المالية سلطة تعديل الاعتمادات التى يطلبها الوزراء ،

بل ورفضها ، ما عدا الاعتمادات المطلوبة للجيش والبحرية والطيران (فلا يستطيع تعديلها سوى مجلس الوزراء) ، ولكنه قلما يستعمل هذه السلطة .

ومتى تم توازن الميزانية ، يشرع وزير المالية فى إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية ، وتتضمن هذه المذكرة بيانا لسياسة الحكومة ، وتوضيحا لأسباب اختلاف تقديرات الميزانية عن أرقام ميزانيات السنوات السابقة .

رئيس الحكومة وتحضير الميزانية :

٥٩٢ — ينتقد بعض الكتاب (١) ترك تحضير مشروع الميزانية لوزير المالية ، ويرون أن يعهد بهذه المهمة إلى رئيس الحكومة ، وهى الطريقة المتبعة فى الدول ذات النظام الرئاسى ، وبخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك لأن تحضير مشروع الميزانية بواسطة وزير المالية يعطيه فعلا سلطة على زملائه الوزراء ، ويجعل منه رئيسا ثانيا للحكومة ، بل الرئيس المالى لها ، وإذا كان تحضير الميزانية بواسطة وزير المالية يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة ، عندما كان دور الدولة محدودا والميزانية لا تستخدم إلا لتغطية النفقات العامة الادارية فحسب ، فانه لا يتمشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة ، حيث لا تستخدم الميزانية لتغطية النفقات الادارية فقط . ولكنها تستخدم أيضا لتحقيق تدخل الدولة فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى .

ومما لا شك فيه أن تحضير الميزانية بواسطة وزير المالية لا يعنى انفراده به ، إذ يناقش مجلس الوزراء المشروع ، وبموافقته عليه يعتبر مشروع الحكومة كلها ، ولكن الدور الرئيسى فيه لا يزال يقوم به فى الواقع وزير المالية

---

(١) M.Duverger, Institutions Financières, 1956, p.317

الذى يرى أن مهمته الأساسية هى المحافظة على توازن الميزانية ، بالحد من طلبات الوزارات المختلفة ، وهى الفكرة التقليدية للمالية العامة . وخلاصة القول إن الصدارة التى أعطيت لوزير المالية قد جعلت الحكومة أشبه بمشروع يديره أمين الصندوق ، وهى طريقة حسنة لتكون حسابات المشروع منتظمة ، وليمكن الاقتصاد فى النفقات ، ولكنها طريقة سيئة لتنمية المشروع وتطويره وتوسيعه ، بل ولحيويته المالية نفسها .

أما تحضير الميزانية بواسطة رئيس الحكومة ، وهـو النظام المتبـع فى الولايات المتحدة (والذى هو تطبيق ، إلى حد ما ، لمبادىء النظام الرئاسى) ، فيتلافى النقد السابق ، إذ لرئيس الحكومة فى ذلك النظام – بحكم مركزه – الصدارة على الوزراء ، وهو رئيس الدولة فى الوقت نفسه ، وليس الوزراء سوى وكلاءه التنفيذيين . ويقوم بالعمليات الفنية لتحضير الميزانية « إدارة الميزانية » وهى إدارة تابعة لرئيس الحكومة مباشرة .

ومن المستطاع اتباع هذه الطريقة فى الدول ذات النظام البرلمانى ، بجعل تحضير الميزانية من اختصاص رئيس الحكومة ، يعهد به إلى إدارة تتبعه مباشرة ، وهو ما يحدث فعلا ، فى الأحوال الاستثنائية ، عندما يحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بمنصب وزير المالية .

المطلب الثالث

توازن الميزانية (١)

٥٩٣ – تعتبر الميزانية متوازنة إذا ساوت ايراداتها نفقاتها ، فاذا زادت

(١) بعض المراجع :

Harris, S.E., The New Economics.1959
Barrère, A., Théorie économique et impulsion Keynésienne, 1952 - Beveridge, W., Full Employment in a Free Society, London, 1944,- Masoin, M., Stabilité financière et plein-emploi (Rev. de Sc. et lég. Finan. 1954. p.547)

الايرادات على النفقات كان بها « فائض » وإذا كان العكس قيل إن بها « عجزا » (déficit) ، كما سبق القول (١) .

ولكى تكون الميزانية متوازنة ينبغى أن يكون التوازن حقيقاً لا صوريا ، كأن تعمد الحكومة إلى حذف بعض النفقات حتى تظهر الميزانية متوازنة ، على أن تطلب أثناء السنة فتح اعتمادات إضافية ، أو أن تعمد إلى حذف بعض المشروعات المنتجة للوصول إلى توازن الميزانية .

٥٩٤ — ويرجع وجود العجز فى ميزانيات الدول الحديثة إلى توالى الأزمات الاقتصادية من جهة ، وإلى ازدياد أعباء الدولة المالية من جهة أخرى .

أما الأزمات الاقتصادية فلأنها تؤدى إلى نقص ايرادات الدولة نتيجة نقص حصيلة معظم الضرائب وفى الوقت نفسه يزداد ما يطلب من الدولة انفاقه لعلاج الحال فى صورة إعانات للعمال العاطلين ، ونفقات لاعادة النشاط إلى الاقتصاد القومى .

كذلك تعتبر الزيادة المستمرة فى النفقات العامة وبخاصة النفقات الحربية من أهم أسباب عجز ميزانيات الدول الحديثة .

ويعتبر توازن الميزانية حجر الزاوية فى المالية العامة التقليدية ، وهو من المبادىء الراسخة فى الرأى العام ، الذى يميل إلى أن يرى المبادىء التى يطبقها الأفراد على ماليتهم الخاصة مطبقة على المالية العامة ، والذى يرى أن أصلح وزير للمالية هو الذى يستطيع موازنة الميزانية ، لأن وجود عجز فيها يثير عنده القلق والخوف .

أما المالية العامة الحديثة فلا ترى هذا الرأى ، ولا تخشى عجز الميزانية ، بل تنصح به إذا اجتمعت ظروف معينة ، والتعارض بين كتاب المالية العامة

---

(١) راجع الفقرة ٥٢١ ، ص ٤٦٧ .

التقليدية و المالية العامة الحديثة فى هذا الشأن مطلق فى الظاهر ولكنه لا يصل إلى هذا الحد فى الحقيقة ، لأن فكرة التوازن لم تستبعد تماما من الفكر المالى الحديث ، وكل ما هناك أن الفكر المالى الحديث يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالى البحت التقليدية ، فكرة أوسع منها هى فكرة التوازن الاقتصادى العام (١).

§ ١ – توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية

٥٩٥ — يفترض توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية أن تكون جملة النفقات العامة مساوية لجملة الايرادات العادية أى التى لا يدخل فيها القرض أو الوسائل النقدية ، وهذا يعنى أن النفقات العامة ينبغى أن تغطى أساسا بالضريبة ، إذ أن إيرادات الدولة من أملاكها قليلة فى العصر الحاضر .

وإذا كانت المالية العامة التقليدية حريصة على ألا يكون فى الميزانية عجز فانها لا تقر ، من جهة أخرى ، أن يكون فى الميزانية فائض .

خطر وجود عجز فى الميزانية :

٥٩٦ — يرى كتاب المالية العامة التقليديون فى وجود العجز خطرا مزدوجا : خطر توقف الدولة عن الدفع (الافلاس) ، وخطر التضخم . ذلك أنه إذا كان بالميزانية عجز ، وزادت جملة نفقات الدولة على جملة ايراداتها المستمدة من الضرائب ومن أملاكها ، اضطرت الدولة إلى تغطية زيادة النفقات أما بواسطة القرض ، أو بوسائل الخزانة (الاقتراض لمدد قصيرة) أو باصدار نقود جديدة . فاذا لجأت إلى القرض تعرضت لخطر الافلاس ، وإذا لجأت إلى اصدار النقود تعرضت لخطر التضخم كما سنرى فيما يلى :

---

(١) راجع الفقرة ٢١ ، ص ٢٣ وما بعدها ، فيما سبق .

ا - خطر الافلاس:

يتأتى هذا الخطر من أن الدولة إذا لجأت إلى القرض لسد العجز بالميزانية فانها تزيد بذلك من النفقات فى الميزانيات التالية ، لدفع فوائد القرض وأقساط استهلاكه . بهذا يأخذ العجز فى الازدياد ، وتضطر الدولة إلى عقد قروض جديدة ، وقد لا تجد من يقرضها فتضطر إلى التوقف عن دفع الفوائد وأقساط الاستهلاك أى إلى الافلاس ، وهو ما حدث فى فرنسا فى السنوات التى سبقت ثورة سنة ١٧٨٩ .

ب - خطر التضخم :

على أن ما يخشى الآن هو خطر التضخم ، إذ تجد الدولة دائما وسائل الدفع التى تحتاج إليها بطبع نقود ورقية جديدة ، ولم تكن هذه الطريقة مستحيلة فى عصر النقود المعدنية ولكن كان يكتنفها كثير من الصعاب مما جعل استخدامها محدودا .

واستخدام هذه النقود يزيد كمية وسائل الدفع دون أن يزيد سلع الاستهلاك ، فيحدث تضخم يظهر أثره فى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود . ويرى الكتاب التقليديون أن هذا التضخم الناتج عن عجز الميزانية خطير بوجه خاص ، بسبب ميله إلى الازدياد من تلقاء نفسه . ذلك أنه يترتب على ارتفاع الأسعار زيادة فى النفقات العامة ، فزيادة العجز من جديد ، فتضطر الدولة إلى اصدار نقود جديدة ، فيحدث تضخم جديد ، فارتفاع جديد فى الأسعار فزيادة فى النفقات وهكذا ، على أنه يلاحظ أن حصيلة الضرائب تزداد مع كل ارتفاع فى الأسعار ، بينما يظل عبء الدين كما هو ، ومن ثم يظهر أنه من المستطاع الخروج من تلك الحلقة المفرغة ، وايقاف التضخم . والواقع أن من النادر

حدوث تضخم شديد كالذى عرفته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، ومثل هذا التضخم يرجع فى الحقيقة إلى أسباب أخرى غير عجز الميزانية .

خطر وجود فائض فى الميزانية :

٥٩٧ — إذا كان الاتفاق تاما بين كتاب المالية العامة التقليديين والرأى العام فيما يتعلق بخطر العجز ، فانه ليس كذلك فيما يتعلق بزيادة الايرادات فالرأى العام يحبذها كثيرا تشبيها للمالية العامة بالمالية الخاصة ، بينما يرى الكتاب التقليديون العكس ، ويصرون على مضار السياسات التى تستهدف تحقيق فائض فى الميزانية . لأن الفائض يغرى بالتوسع فى النفقات ، ولا تلبث هذه النفقات أن تصبح أعباء دائمة فى المستقبل ، ويصبح من الصعب التخلص منها ، فالفائض المؤقت يميل إلى أن يلد عجزا دائما .

ولزيادة الايرادات فوق ذلك مضار اقتصادية خطيرة ، فان هذه الأموال إذا اختزنتها الدولة حرمت منها الاقتصاد القومى ، وأدت إلى تعطيل جزء من القوة الشرائية . ومن الأفضل ترك تلك القوة بين ايدى الأفراد يستثمرونها فى الانتاج ، ولكن هذا النوع من الخطر لم يعره الكتاب التقليديون ما يستحق من الاهتمام ، كما فعل الكتاب المحدثون .

نقد مبدأ التوازن التقليدى :

٥٩٨ — يؤخذ على مبدأ التوازن التقليدى أنه يبالغ فى أخطار العجز من جهة ، كما يبالغ فى مزايا التوازن من جهة أخرى .

(ا) — ففيما يتعلق بمبالغته فى أخطار العجز ، الواقع من الأمر أن سد العجز عن طريق القروض لا يؤدى إلى أعباء لا يمكن تحملها ، كما يرى المبدأ التقليدى ، إذا ما استعملت الدولة الأموال المقترضة فى الانتاج ، إذ أن زيادة

الدخل القومى الناتجة عن ذلك تفوق كثيرا زيادة الدين العام ، بفعل مضاعفة الاستثمار ، وعلى ذلك لا يزداد العبء الحقيقى للدين ، بل على العكس يقل . ومن السهل على الدولة أن تقوم باستهلاك الدين من الزيادة فى حصيلة الضرائب الناتجة عن زيادة الانتاج والدخول .

كذلك لايؤدى تمويل العجز بواسطة إصدار نقود جديدة إلى التضخم حتما ، إذا استعملت الأموال التى تحصل عليها الدولة من الاصدار الجديد فى استثمارات منتجة . إذ ولو أن كمية النقود تزيد ، نتيجة الاصدار الجديد إلا أن سلع الاستهلاك لا تلبث أن تزيد هى الأخرى ، فلا ترتفع الأسعار ، وكثيرا ما حدث ، بعد سنة ١٩٤٤ ، إن كان إصدار النقود لسد عجز فى الميزانية يتبع ارتفاع الأسعار لا أن يكون سببا له .

(ب) — كذلك يبالغ المبدأ التقليدى فى فضائل التوازن . والواقع من الأمر أن المبدأ التقليدى ، يقوم ، كما سبق أن قلنا ، على فكرة إنعزال الميزانية عن الحياة الاقتصادية ، وأن التأثير الوحيد الذي يمكن أن يكون للميزانية على الحياة الاقتصادية تأثير سيىء ، وهو الذي ينتج عن العجز . ولكن الحقيقة تختلف عن ذلك كثيرا ، إذ أن الميزانية ترتبط ارتباطا وثيقاً بحياة البلاد الاقتصادية ، كما ترتبط حياة البلاد الاقتصادية بها ، والنظر إلى توازن الايرادات والنفقات العامة منفصلين عن الحياة الاقتصادية للبلاد يبعدنا عن حقائق الأمور ، فماذا يجدى أن تكون الميزانية متوازنة ، إذا فاقت الواردات الصادرات مثلا ؟ أفليس اختلال التوازن الاقتصادى هذا أكثر أهمية من توازن الميزان الحسابى؟ ألا يكون من واجب الدولة فى مثل هذه الظروف أن تزيد من نفقاتها العامة لتزيد الصادرات ، أو لتساعد الانتاج القومى لكى تقل الواردات ، حتى ولو أدى الأمر إلى حدوث عجز فى الميزانية ؟

إن ضعف النظرية التقليدية فى هذه الناحية يرجع إلى ضعف النظرية

التقليدية فى الحرية الاقتصادية ذاتها . إذ أن ما ينسب إلى توازن الميزانية من قيمة يستند إلى فكرة منع تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى ، لأن تدخلها ضار وسيء حتما . ولكن لا يوجد الآن من يعتقد فى صحة هذه الآراء ، ولا توجد دولة تتبعها ولو كانت أشد الدول تشبثا بالنظام الرأسمالى .

العقبات العملية فى سبيل توازن الميزانية :

٥٩٩ — ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الميزانية حتى الحرب العالمية الأولى ، فالعجز كان استثنائيا أو خاصا بالدول التى يسود ماليتها الاختلال . ولكن الحربين العالميتين الماضيتين مع ما أعقبهما من ضرورة تعمير ما خربتاه من أقاليم ، قلبتا الأمور رأسا على عقب ، وجعلتا التوازن مستحيلا سنوات عديدة .

وقد كان الخبراء الماليون فى سنة ١٩١٤ يقولون بأن أية حرب حديثة لا يمكن أن تستمر أكثر من ثلاثة شهور ، بسبب صعوبات تمويلها ، وقد كذبت الوقائع هذا الزعم ، فاخترعت وسائل جديدة للتمويل ، هى أذون الخزانة بالذات ، مكنت من وضع ميزانيات مع وجود عجز شبه مستمر ، وقد اضطرت ضرورات تغطية نفقات الحرب ، ثم نفقات التعمير ، إلى التجاوز عن مبدأ التوازن ، وقد جهد كثير من الدول بعد سنة ١٩١٤ كبريطانيا لاعادة التوازن إلى ميزانيتها بأسرع ما تستطيع ، بينما أطالت سهولة الحصول على الأموال (باصدار أذون الخزانة والنقود الورقية) فى دول أخرى من عدم التوازن ، وجعلته أكثر خطورة ، وإن كانت تلك الدول قد عملت على إخفائه بتقدير النفقات فى الميزانية بأقل من حقيقتها ، والايرادات بأكثر مما ينتظر جبايته فى الواقع ، وبالالتجاء إلى الميزانيات الملحقة والمستقلة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، وغير ذلك من الوسائل .

٦٠٠ — وأوجد الكساد الكبير الذى بدأ سنة ١٩٢٩ صعوبات جديدة فى سبيل توازن الميزانية ، فهبوط الانتاج ، وزيادة البطالة ، لم يؤديا إلى نقص الايرادات العامة فحسب ، ولكنها اضطرا الدولة إلى التدخل حتى مع مايترتب على تدخلها من نفقات جديدة وعجز جديد ، وحجبت أفكار التوازن الاقتصادى القومى وتوازن المجتمع ، توازن الميزانية الحسابى . ثم كانت سنة سنة ١٩٣٨ وبدأت إعادة التسليح ، ثم جاءت الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبها من ضرورة تعمير الأماكن المخربة فجعلت من المستحيل إعادة التوازن إلى الميزانية ، ومنذ ذلك الوقت كان عدد المرات التى لم تتوازن فيها ميزانيات جميع الدول تقريبا أكثر بكثير من عدد المرات التى توازنت فيها . وبلغ العجز فى ميزانية بعض الدول ما يقرب من ربع مجموع نفقاتها ، ولا تجد الدولة صعوبة فى تغطيته بأذون الخزانة وغيرها من الوسائل .

§ ٢ - توازن الميزانية فى المالية العامة الحديثة

٦٠١ — لكى نفهم موقف المالية العامة الحديثة من توازن الميزانية . نعود إلى الفرق الأساسى بين كل من النكرتين الماليتين التقليدية والحديثة ، وهو أن المالية العامة التقليدية تنظر إلى المشاكل المالية منعزلة عن غيرها ، بينما تنظر إليها الثانية وسط الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، ولذلك فانها ، بدلا من أن تهتم بالتوازن الحسابى بين ايرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم بالتوازن العام لحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية ، فيرى كتاب المالية العامة الحديثة أن توازن الاقتصاد القومى جميعه لا يمكن تحقيقه فى بعض الظروف إلا على حساب عجز فى الميزانية . وهذه هى النظرية التى عرفت بنظرية « العجز المقصود » (Déficit systématique) .

وينبغى أن تفهم هذه النظرية على حقيقتها ، فلا تعطى مدلولا مطلقاً ،

لم يقصده أصحابها ، فهى لا تعنى أن ميزانية الدولة يجب أن تكون فى حالة عجز دائم . أو أن كل عجز فى الميزانية مفيد ، وكل ما تعنيه أن العجز فى بعض الظروف المحددة يكون وسيلة تكفل التوسع الاقتصادى ، وتحل الأزمات ، بشرط أن يحسن استخدامه .

نظرية العجز المقصود :

٦٠٢ - بحث هذه النظرية السير وليم بفردج (W.Beveridge) على أساس نظريات اللورد كينز ، ورأى أن عجز الميزانية وسيلة لانعاش الاقتصاد فى حالة البطالة ، والوصول به إلى مرحلة العمالة الكاملة . فهو يساعد على تحريك الاقتصاد الراكد .

العجز كوسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد :

٦٠٣ - اهتم اللورد كينز بالبطالة ، ورأى فيها - كما سبق القول - اختلال التوازن الاساسى ، لا بسبب نتائجها الاجتماعية فحسب ، وانما بسبب نتائجها الاقتصادية أيضا ، إذ تفقد البلاد بسببها كثيرا من الثروات ، وقد قدر الأستاذ كالدور (Kaldor) ما فقدته انجلترا بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنويا (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية . وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالانفاق وبالاستثمار الذى يعزف الأفراد عن القيام به إذا تركوا وشأنهم .

وتدخل الدولة هذا يتطلب أمرين :

(الأول) العمل على زيادة طلب الأفراد الكلى على السلع والخدمات لتحريك الآلة الاقتصادية .

(الثانى) القيام باستثمارات ليمكن مواجهة الزيادة فى الطلب بزيادة فى الانتاج .

وكلا الأمرين يستلزم زيادة النفقات العامة من جهة ، وانقاص الايرادات العامة ، من جهة أخرى لأن انقاص الضرائب يترك فى ايدى الأفراد أموالا يستطيعون بواسطتها زيادة استهلاكهم ، كما أنه يخفف أعباء المشروعات مما يزيد فى نشاطها ، وزيادة الاعانات والمساعدات التى تمد بها الدولة ذوى الدخل المحدود تزيد من طلبهم للسلع والخدمات ، والتجاء الدولة إلى القروض يمكنها من تحريك المبالغ التى يدخرها الأفراد وتوجهها نحو الاستثمارات المنتجة . هذه الوسائل من شأنها أن تحدث عجزا فى الميزانية ، ولكن هذا العجز هو الوسيلة لدفع عجلة الانتاج إلى العمل والتخلص من البطالة بالتدريج ، ولذلك فهو عجز مقصود لنتائجه المفيـدة .

العودة إلى توازن الميزانية :

٦٠٤ – هذا العجز المقصود فى الميزانية يمكن إذن من التخلص من العجز الاقتصادى الناتج من البطالة وفتور النشاط الاقتصادى . وإذا عاد التوازن الاقتصادى فانه يميل إلى أن يعيد من نفسه توازن الميزانية . ذلك أن التوسع فى الاستهلاك والاستثمار يؤدى إلى زيادة الانتاج ، وارتفاع الدخل القومى ، وهذا يؤدى بدوره إلى زيادة حصيلة الضرائب . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يؤدى إختفاء البطالة إلى توقف الاعانات التى تدفعها الدولة ، وفى هذا وفر فى النفقات .

ولا تستهلك زيادة الدخول كلها ، بل يدخر جزء منها ، يدفع به نمو

النشاط الاقتصادى نحو الاستثمار ، وتأخذ الاستثمارات الخاصة فى الحلول محل الاستثمارات العامة التى كانت قد حلت محلها أثناء فترة الركود ، وهكذا تزداد إيرادات الدولة ، بينما تقل نفقاتها ويأخذ عجز الميزانية فى الاختفاء شيئا فشيئا حتى يزول ، ويعود التوازن إليها .

على أنه لا تجب المبالغة فى التفاؤل فيما يتعلق بالرجوع إلى حالة التوازن فهو يفترض من جهة أن القوة الشرائية التى خلقتها الدولة لم تتجاوز الحد الأقصى الذى يتطلبه الانتاج القومى عندما يصل إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومن جهة أخرى ينبغى أن يتوقف عجز الميزانية عندما يبلغ مستوى العمالة حده الأقصى وإلا عظم خطر التضخم عندئذ ، لأنه فى هذه الحالة بينما تزداد القوه الشرائية نتيجة متابعة التضخم ، لا يزيد الانتاج وعرض السلع ، إذ المفروض أن عوامل الانتاج التى كانت فى حالة بطالة تعمل كلها الآن ، من هذا يتضح أن سياسة العجز المقصود يجب أن يكون لها حدود تقف عندها ولا تجاوزها .

ب - حدود العجز المقصود :

٦٠٥ - يتضح مما سبق أنه ليس لمبدأ العجز المقصود ذلك الطابع العام المطلق الذى يعطيه له أحيانا بعض من لا يفهمونه ، وليس المقصود منه أن يحل محل مبدأ توازن الميزانية بشكل عام ودائم ، إذ لا يزال توازن الميزانية هو الأصل فى نظر المالية العامة الحديثة أيضا ، ولكنها لا ترى فيه ما تراه المالية العامة التقليدية من أنه قاعدة مطلقة لا يجوز المساس بها ، وانما ترى فيه قاعدة يرد عليها الاستثناء ، وأهمه العجز المقصود .

والعجز المقصود له حدود ، إذ ينبغى ألا يكون دائما ، ولا يجوز تركه دون رقابة وسنتكلم فيما يلى عن هذين القيدين :

١ – لا يجوز أن يكون العجز دائما :

٦٠٦ — الدور المطلوب من « العجز المقصود » أن يقوم به هو إعادة النشاط إلى الاقتصاد الراكد . وإذا ما عاد النشاط إلى الاقتصاد ، فان النفقات الاستثنائية التى استعملت فى الاستثمارات العامة يجب انقاصها بالتدريج ، كما تجب إزالة ما كان قد أجرى على الضرائب من تخفيض ، والعمل على إعادة التوازن إلى الميزانية .

ويرى السير وليم بفردج أن تتوسع الدولة فى نفقاتها العامة ، دون أن يوقفها عجز ميزانيتها ، حتى تصل إلى اللحظة التى تتحقق فيها العمالة الكاملة ، أى حتى لا يكون هناك عامل متعطل (فيما عدا احتياطى البطالة الذى يحدده بمقدار ٣٪ من مجموع العمـــال) .

ويميز اللورد كينز بين نوعين من التضخم ، فاذا كان الاقتصاد القومى فى حالة قصور فى العمالة ، حيث يكون هناك عمال عاطلون ، ورءوس أموال وآلات عاطلة ، فان التضخم يكون مفيدا ، إذ يترتب عليه زيادة الطلب ، مما يؤدي إلى التوسع فى الانتاج ومن ثم إلى استخدام العمال ورءوس الأموال والآلات العاطلة ، ولكن إذا بلغ الاقتصاد حد العمالة الكاملة ، أى إذا استخدمت جميع عناصر الانتاج العاطلة ، أصبح التضخم ضارا ومدمرا .

فالبطالة إذن هى اشارة البدء فى استعمال العجز المقصود ، وإذا ما أخذت فى الانحسار وبلغت حدها الأدنى ، وجب البدء فى اتخاذ الوسائل السابق ذكرها . (انقاص نفقات الاستثمار الاستثنائية ، وإزالة تخفيض الضرائب) دون أن نخشى اختلال توازن الميزانية .

غير أن تطبيق هذه القواعد عملا مسألة دقيقة ، ولا يجب انتظار حدوث

البطالة لكى نضع وسائل مكافحتها موضع التنفيذ . ولما كان تباطؤ الأعمال وانكماش حجم المعاملات . هى أولى العلامات التى تنذر بحدوث البطالة ، إذ تؤدى إلى نقص مقابل فى الانتاج ، فقصور فى العمالة . فانه يكفى مجرد ظهور هذه العلامات الأولية للأنكماش الاقتصادى لكى تبدأ الدولة فى استعمال وسائل التدخل التى تنصح بها نظرية العجز المقصود ، وهى زيادة القوة الشرائية وتحريك الاستثمارات ، بشرط ألا يكون الانكماش راجعا إلى عدم كفاية المواد الأولية أو اليد العاملة ، أو قدم الآلات ، وما إلى ذلك ومهما يكن الأمر ، ينبغى ألا تغيب عن البال الصفة المؤقتة للعجز المقصود ، وضرورة العودة إلى توازن الميزانية بمجرد أن يتحقق توازن الاقتصاد القومى ، وإذا كانت عودة التوازن إلى الميزانية من شأنها أن تحدث من تلقاء نفسها ، إلا أنه لا يجب مع ذلك أن نبالغ فى التفاؤل

٢ - لا يجوز ترك العجز دون رقابة :

٦٠٧ ـ أن الطريقة التى يعود بها التوازن إلى الميزانية من تلقاء نفسه ، والتى وصفناها فيما سبق ، صحيحة ، ولكنها لكى تكون مجدية ، لا يجب أن يكون قد بولغ فى احداث العجز ، وان تكون زيادة النفقات العامة ، وإنشاء القوة الشرائية الجديدة متناسبين مع عناصر الانتاج العاطلة ، التى يراد بعث النشاط فيها ، ولذلك فانه من الضرورى ألا تتجاوز القوة الشرائية التى توجدها الدولة إمكانيات الانتاج متى عاد إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومما لا شك فيه أن الاستثمارات العامة نفسها تميل إلى زيادة مستوى الانتاج ، ولكن الانتاج لا يزيد إلى غير حد ، أو على الأقل لا يمكن أن تتجاوز سرعة زيادته حدا معينا ، إذا راعينا امكانيات اليد العاملة والمواد الأوليـــة ورءوس الأموال فى البلاد

فالعجز المقصود إذن لا يجب أن يتجاوز حدا معينا ، وهذا الحد يمكن

قياسه نظريا بمقدار اليد العاملة التى لا تجد عملا ، والآلات المتوقفة ، والمواد الأولية التى لا تجد من يريد أن يستعملها . ولكن من الصعب تحويل هذا كله إلى أرقام تدل تماما على ما يجب استخدامه من مبالغ فى الاستثمار ، وعلى القدر الذى يجب انشاؤه من قوة شرائية مناسبة للبطالة الموجودة ، ولذلك فمن الضرورى أن يقترن التدخل بالحذر ، وكلما أخذنا فى استخدام وسائل العجز المقصود وازداد التحليل الاقتصادى دقة وبخاصة ما تعلق منه بالحسابات القومية ، كلما أخذ هذا الابهـــام يتبدد ، إذ يكون القائم بالتدخل قـد اكتسب خبرة وأمكنه عمل مقارنات تفيده .

واستعمال العجز المقصود لا يكون مستطاعا دون أن تكون هناك ميزانية قومية (١) على درجة كبيرة من الدقة ، وهذا يتطلب أيضا أن يكون لدى الدولة جهاز للرقابة على البنوك والائتمان والتداول النقدى بوجه عام . وقد قامت جميع الدول الحديثة بانشاء رقابة من هذا النوع بدرجات مختلفة .

وقد وقفت دقة سياسة العجز المقصود فى سبيل قبول فكرتها من كثير من الكتاب ، ولكن فائدتها مع ذلك لا يمكن إنكارها (٢) .

المطلب الرابع

تحضير الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة (٣)

٦٠٨ — قبل بدء السنة المالية بمدة كافية (فى أواخر نوفمبر أو أوائل

---

(١) راجع الفقرة ٥٢٤ ، ص ٤٧٠ فيما سبق .

(٢) M. Duverger, Institutions Financières.p.279 - 292.

(٣) أنظر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٥٤ بشأن إعداد الميزانية .

ديسمبر عادة) ، يرسل وزير الخزانة (١) إلى مختلف الوزارات (فيما يتعلق بميزانية الخدمات) ، والهيئات والمؤسسات العامة (فيما يتعلق بميزانية الأعمال) منشورا دوريا يطلب فيه موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها للسنة المالية القادمة ، ومبينا به التعليمات التي يجب أن تراعى في تحضير التقديرات ، على أن تصل لوزارة الخزانة تقديرات الايرادات قبل أول يناير ، وتقديرات المصروفات قبل آخر يناير عادة .

---

(١) كان وزير الخزانة يطلق عليه « وزير المالية » حتى أوائل سنة ١٩٥٨ ، حيث أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، فأطلق عليه وزير الخزانة فى القرار الجمهورى رقم٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٦ مارس بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء بالاقليمين السورى والمصرى .

وكان يشرف على الشئون المالية فى الجمهورية العربية المتحدة فى الفترة ما بين مارس سنة ١٩٥٨ واغسطس سنة ١٩٦١ (طبقاً للقرارات الجمهورية رقم ١٢٩٩ و ١٣٠١ و ١٣٠٢ لسنة ١٩٥٨) ثلاثة وزراء : وزير مركزى؛ ووزيران تنفيذيان ، لكل إقليم وزير .

وكان الوزير المركزى يتولى الاشراف على شئون وزارة الخزانة المركزية ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية ، ويكون مسئولا عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية ، وتقدم إليه مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة باقليمى الجمهورية ، كما يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته ، ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بين قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية ومن بين اختصاصاتها : مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة ، واعداد الميزانية العامة للجمهورية ، وعرضها على رئيس الجمهورية لاصدارها (م ١ — ثالثا من القرار الجمهورى المذكور) .

أما الوزير التنفيذى فكان مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم ، وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ، كما يقوم بالعمل على تنفيذ البرنامج التخطيطى المذكور ، الذى يضعه الوزير المركزى ويعتمده رئيس الجمهورية ، ويقـــدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها (قرار جمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

فيما يتعلق بميزانيـة الخـدمات فان كل وزارة مقسمة إلى ديوان عام ومصالح ، وفروع لهذه المصالح ، وكل فرع يقوم بتقدير إيراداته ومصروفاته ويرسلها للمصلحة التابع لها ، وترسل كل مصلحة تقدير إيراداتها ومصروفاتها إلى الوزارة التي تتبعها (١) ، وتشكل في كل وزارة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من يقوم مقامه لاعداد تقديرات ميزانية الوزارة على الأسس المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية ومع مراعاة أهداف خطة السنوات الخمس والخطط السنوية (٢) ، ويشترك فيها المراقب المالي

---

(١) ينص قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٣١ على أن اقتراحات المصروفات التي يتأخر ورودها إلى وزارة المالية لا يلتفت إليها ، ولوزارة المالية أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي لا ترسل تقديرات مصروفاتها في الوقت المحدد ، على أساس ميزانيتها للسنة الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها في خلال السنة .

(٢) تنص المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومي والمتابعة ، على أن تكون أهداف الخطة للسنوات الخمس والخطط السنوية أساسا في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة .

ذلك أن القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه نص على أن ينظم الاقتصاد القومي للجمهورية العربية المتحدة وفقاً لخطط مرسومة ، تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعية ، وتهدف إلى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة . وعلى أن توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي ، تنفذ على مراحل مدة كل منها خمس سنوات ، وتقسم خطة السنوات الخمس إلى خطط سنوية تفصيلية.

ولهذا الغرض تناقش اللجنة الوزارية للتخطيط القومي مشروع الميزانية العامة للدولة (القرار الجمهوري رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦١ بشأن اختصاصات تلك اللجنة ، م ٤)— وقبل ذلك نصت المادة ٢ من القرار الجمهوري رقم ١٣٢٨ لسنة ١٩٦٠ بشأن اختصاصات اللجنة الوزارية لشئون التخطيط على أن تتولى هذه اللجنة بالاشتراك مع اللجنة الوزارية للشئون الاقتصادية دراسة مشروع الميزانية العامة للدولة الذي يعده وزير الخزانة ، بما يتفق وتقديرات خطة السنوات الخمس والخطط السنوية التفصيلية التي تعد تباعا تنفيذا لها) .

للوزارة (١) ، ومراقب أو مدير المستخدمين بها ، ومندوب من مكتب التخطيط والمتابعة بالوزارة ، وآخر من وزارة التخطيط ، مندوب من وحدة التنظيم بالوزارة ، وآخر من جهاز تنظيم الاداة الحكومية . وتمثل فيها الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، والادارة العامة لميزانية الوظائف بديوان الموظفين . وتدعى هذه اللجان إلى الانعقاد قبل شهرين على الأقل من الموعد الذى تحدده اللوائح والمنشورات المالية لتقديم التقديرات إلى كل من وزارة الخزانة ، وديوان الموظفين ووزارة التخطيط ، وجهاز تنظيم الأداة الحكومية . هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات.

أما فيما يتعلق بميزانية الأعمال فتقوم كل هيئة أو مؤسسة عامة باعداد ميزانيتها طبقاً لقانون انشائها .

٦٠٩ — وتتجمع جميع التقديرات فى الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، فتمحصها وتناقشها مع مختلف الوزارات والمصالح ، ثم ترتبها مكونة منها مشروع الميزانية ، ويلاحظ ، كما سبق القول ، أن اعتمادات النفقات تدرج فى الميزانية موزعة على الأبواب الآتية (٢) .

(١) — الباب الأول : مرتبات وأجور .

(٢) — الباب الثانى : نفقات عامة :

(٣) — الباب الثالث : نفقات استثمارية .

وهذه الأبواب مقسمة إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة فى جميع الوزارات والمصالح ، ولا يجوز إدخال أى تعديل عليها إلا بعد الترخيص بذلك من وزارة الخزانة . أما تقسيم الميزانية إلى أبواب فلابد من أن يقره مجلس الأمة .

ويطبق هذا النظام على جميع أقسام الميزانية ، ما عدا القسم الخاص ، بوزارة الحربية ، إذ يجوز أن تجمع فيه (دون تقسيم إلى الأبواب السابق

---

(١) كانت هذه الوظيفة تعرف باسم السكرتير المالى .

(٢) راجع الفقرة ٦٠ ، ص ٧٨ فيما سبق .

ذُكرها) اعتمادات مصروفات تلك الوزارة ويكون التوزيع منه بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير الحربية (القانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٥٦) . ويرسل مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بوزارة الخزانة مشفوعا بمذكرة تفسيرية . ويرأس اللجنة المشار إليها وزير الخزانة ، وبعد أن تفحص اللجنة المشروع يعرضه الوزير على المجلس التنفيذى(١) ،فيحيله الى لجنة الشئون التشريعة قبل نظره .

٦١٠ — يرفع المشروع بعد ذلك إلى مجلس رئاسة الجمهورية (٢) مرفقاً ببيان يحتوى على عرض عام لمشروع ميزانية الخدمات ، وميزانية الأعمال والميزانيات المستقلة والملحقة . ويبين أهم أوجه الاختلاف بين تقديرات الايرادات والمصروفات فى هذا المشروع وبين تقديرات ايرادات ومصروفات السنة السابقة ، ويستعرض فيه أهم تطورات الاقتصاد العالمى فى السنة المنقضية ، والحالة الاقتصادية والمالية فى الجمهورية العربية المتحدة ، ويعتبر هذا البيان من أهم الوثائق المالية للدولة .

وبعد إقرار الميزانية من مجلس الرياسة ، يصدرها رئيس الجمهورية بقرار منه (م ٣ من الاعلان الدستورى بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢) (٣) .

---

(١) الفقرة « د » من المادة ١٧ من الاعلان الدستورى بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٢٢ ، بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢). والمجلس التنفيذى مكون من الوزراء وهو الهيئة التنفيذية الادارية العليا لسلطة الدولة ، ويقوم على التنفيذ العملى .

(٢) م ٨ من الاعلان الدستورى المشار إليه فى الهامش السابق . ومجلس الرياسة هو الهيئة العليا لسلطة الدولة ، ويتولى رسم سياستها وتخطيط الوصول اليها ، تطبيقا لمبدأ جماعية القيادة .

(٣) كان مشروع الميزانية ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، يرسل بعد أن توافق عليه اللجنة المالية بوزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، إلى مجلس الوزراء لفحصه واجراء ما يراه من تعديلات ،ثم يقدمه الوزير إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصه واعتماده .

المبحث الثانى

اعتماد الميزانية

(Le vote du budget)

مقدمة :

٦١١ — بعد أن تنتهى وزارة المالية (الخزانة) من تحضير مشروع الميزانية ويقره مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، حسب نظام الحكم ، يعرض على البرلمان لفحصه واعتماده .

= أما فى ظل دستور فترة الانتقال فكان مجلس الوزراء ، بعد فحص مشروع الميزانية والموافقة عليه ، يصدر قانون ربط الميزانية ، إذ أنه كان يتولى السلطة التشريعية طبقاً للمادة ٩ من الاعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، كما أنه كان يتولى سلطات رئيس الجمهورية ، طبقاً للقرار الصادر فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ .

وفى ظل دستور الجمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ ، كان مشروع الميزانية يرسل إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية ، لبحثه واعتماده (المادتان ١٠٠ و١٠١ منه) .

وقد نقل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحـــدة هذه القواعد نفسها فى مادتيه ٢١ و٢٢ .

و فى رئاسة الجمهورية وقبل إرسال المشروع إلى مجلس الأمة كان يعرض على لجنة الشئون التشريعية لبحث المبادىء العامة للميزانية (ميزانية المصالح الموحدة والميزانية العامة لكل إقليم وميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى باقليم مصر ومشروعات الانماء الاقتصادى باقليم سورية ، وباقى الميزانيات المستقلة والملحقة ، أيام الوحدة مع سوريا) ، وكانت اللجنة المذكورة تشكل من بعض الوزراء المركزيين ، ويرأسها أحد نواب رئيس الجمهورية (قرارى رئيس الجمهورية رقم ١٣٦٩ و١٣٩٦ لسنة ١٩٥٨ ، والقرارات التى صدرت بعد ذلك بضم وزراء آخرين إلى اللجنة) وقد أعيد تشكيلها وحددت اختصاصاتها بالقرار الجمهورى رقم ٢١٠٩ لسنة ١٩٦٠ ، ولما عدل نظام الحكم فى أغسطس سنة ١٩٦١ بتشكيل وزارة موحدة للجمهورية باقليميها عدل نظامها مرة أخرى ، وشكلت من السيد كمال الدين حسين نائب رئيس الجمهورية ، ومن وزراء الاقتصاد والخزانة والعدل والادارة المحلية وبعض وزراء الدولة ، ومستشار رئيس الجمهورية للشئون القانونية (القرار الجمهورى رقم ١٣٦٦ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٢٩ أغسطس) وعـدل تشكيلهـا مرة أخـرى بعد انفصـال سوريا عن الجمهـورية العربيـة المتحـدة . وكان وزير الخزانة المركزى يبسط أمامها مبادىء وبنود كل ميزانية ، ويقوم الأعضاء=

والبرلمان فى معظم الدول مكون من مجلسين : مجلس أدنى (مجلس النواب فى كثير من الدول ، ومجلس العموم فى انجلترا ، والجمعية الوطنية فى فرنسا). ومجلس أعلى (مجلس الشيوخ فى كثير من الدول (١) ، ومجلس اللوردات فى انجلترا) . والقاعدة العامة أن فى المسائل التشريعية العادية تتساوى سلطة كل من المجلسين ، أما فى المسائل المالية ، وعلى الأخص مسائل الميزانية ، فلمجلس النواب سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، فالميزانية تعرض عليه أولا لفحصها واعتمادها ، وتقيد بعض الدول فوق ذلك حق المجلس الأعلى فى تعديل القوانين المالية ورفضها ، فمجلس اللوردات فى انجلترا مثلا ليس له منذ سنة ١٩١١ ، حق التعديل أو الرفض ، ويقتصر حقه على النقد .

وأسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى فحص الميزانية واعتمادها تعطيه عملا سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، لأن مجلس النواب يستطيع أن يطيل مدة بحثه للميزانية حتى يقترب ميعاد بداية السنة المالية ، وبهذا لا يترك لمجلس الشيوخ من الوقت ما يكفى لفحص الميزانية فحصا جديا يستطيع الاستناد إليه فى ضرورة إدخال تعديلات هامة عليها .

وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب فى شئون الميزانية إلى أنه أقرب من مجلس الشيوخ إلى التعبير عن رأى الأمة ، لأنه يمثل البلاد تمثيلا أكمل فأعضاؤه جميعا منتخبون .

= بدراستها، كل فى اختصاصه . أما الوزراء المركزيين الذين لا يشتركون فى اللجنة، فيقدم كل منهم تقريرا عن نتيجة دراسته لمشروع الميزانية الخاصة بوزارته إلى وزير الخزانة المركزى لعرضه على اللجنة فى اجتماعها . ويعرض المشروع بعد ذلك على مجلس الأمة ، على أن مهمة المجلس قد انتهت بمقتضى القرار بقانون رقم ١٧٦ لسنة ١٩٦١ الصادر فى ٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ . الذى ألغى القانون رقم ٢٤٩ لسنة ١٩٦٠ الذى ينظم دعوة المجلس للانعقاد .

(١) كان المجلس الأعلى فى فرنسا يطلق عليه « مجلس الشيوخ » فى الجمهورية الثالثة ، ثم أطلق عليه « مجلس الجمهورية » فى الجمهورية الرابعة (دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦) . ثم أعيد إطلاق مجلس الشيوخ عليه فى الجمهورية الخامسة الحالية (دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

وكلما ازدادت ديموقراطية الدولة كلما وسعت من سلطة المجلس الأدنى فى الشئون المالية ومسائل الميزانية ، وضيقت من سلطة المجلس الأعلى فيها ، لأنه بينما يمثل المجلس الأدنى جمهور الشعب ، يمثل المجلس الأعلى ذوى الدخول الكبيرة ، فالمجلس الأدنى أكثر ميلا من المجلس الأعلى إلى التوسع فى الانفاق لزيادة الخدمات العامة التى يستفيد منها جمهور الشعب ، أما المجلس الأعلى فأكثر ميلا إلى الحد من النفقات العامة لأن ذلك يؤدي إلى تخفيف عبء الضرائب عن عاتق من يمثلهم .

§ ١ – اجراءات اعتماد الميزانية

٦١٢ — يخضع اعتماد الميزانية لاجراءات دستورية سريعة ، الغرض منها الانتهاء من بحث الميزانية فى الميعاد المحدد . وفى معظم الدول (عدا انجلترا التى لها قواعد وتقاليد خاصة بها) يبدأ بحث الميزانية فى لجنة الشئون المالية بمجلس النواب ، وتتكون من عدد قليل من الأعضاء ، وتمثل فيها الأحزاب المختلفة ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلا ، ولها أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانا ت ومعلومات أو مستندات ، تفيدها فى دراسة مشروع الميزانية . ولها أن تستدعى من ترى استدعاءه من الوزراء أو الموظفين الذين ساهموا فى إعداد الميزانية لمناقشته ، وعندما يتم بحث المشروع تقدم تقريرا إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات .

٦١٣ — ويبدأ المجلس فى فحص مشروع الميزانية على أساس تقرير لجنته للشئون المالية ، ويمر هذا الفحص بثلاث مراحل .

المرحلة الأولى : تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية فى جملتها ، ويتناول المجلس فيها سياسة الحكومة :

المرحلة الثانية : تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية ، يتناول فيها المجلس أبواب الميزانية بابا بابا . مبتدأ بالنفقـــات ، لأن الدولة ، (فيما عدا ما سبق قوله) (١) ، بخلاف الأفراد ، تقدر نفقاتها أولا ، ثم تعمل على تدبير الايرادات اللازمة لسدادها ، ويقترع المجلس على كل باب بمجرد الفراغ من مناقشته ، حتى إذا ما انتهى من ذلك تبدأ المرحلة الثالثة وفيها يقترع المجلس على مشروع الميزانية فى جملته .

٦١٤ — وعلى أثر إقرار مجلس النواب لمشروع الميزانية يحيله إلى مجلس الشيوخ ، فيمر بنفس المراحل السابقة ، وبعد اعتماد المجلسين لمشروع الميزانية يصدر قانون ربط الميزانية ، يبين فيه رقم النفقات ورقم الايرادات ثم يتبعه جدول النفقات ثم جدول الايرادات .

§ ٢ـ تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية

٦١٥ — تعديل الاعتمادات بواسطة البرلمان إما أن يكون اسميا بزيادة أو انقاص مبلغ ضئيل مثل جنيه واحد ، والغرض منه لفت نظر الحكومة لاعادة تنظيم بعض المرافق العامة . وإما أن يكون فعليا بالزيادة أو النقصان لالزام الحكومة باجراء الاصلاح ، ولا يترتب على مجرد الانقاص منع نشوء دين النفقات فى ذمة الخزانة العامة ، وإخراج الموظفين من الخدمة ، أو تعديل المرتبات ، بل يجب لذلك اتباع الاجراءات التى نصت عليها القوانين ، والوزراء ملزمون باتخاذ الأعمال القانونية اللازمة لتحقيق ذلك ، وإلا وجبت عليهم الاستقالة ، أو حل مجلس النواب .

٦١٦ — أما رفض مشروع الميزانية بأكمله فيؤدى إما إلى استقالة الوزارة أو طلب حل مجلس النواب ، ولكن لا يترتب عليه عدم وجود ميزانية ، وإلا عمت الفوضى إذ لا يمكن الحكم بدون ميزانية .

(١) راجع الفقرة ٥٨٩ ص ٥٣٠ فيما سبق .

§ ٣ - اعتماد الميزانية فى انجلترا

٦١٧ — فى انجلترا يدرس مجلس العموم بأكمله تحت اسم « لجنة عموم المجلس » (Committee of the whole House) مشروع الميزانية دون دراسة تمهيدية فى لجنة برلمانية خاصة ، ويتخذ المجلس لذلك صفتين : لجنة عموم المجلس للمصروفات » (Committee of Supply) و « لجنة عموم المجلس للايرادات » (Committee of Ways and Means) ويلقى وزير المالية فى شهر أبريل بيانه عن الميزانية أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات » .

وتجرى فى المجلس ثلاث قراءات لمشروع ميزانية المصروفات : الأولى والثانية أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للمصروفات » والثالثة أمام المجلس منعقدا فى جلسته العادية للمناقشة فيما سبق أن وافق عليه فى اجتماعه كلجنـة .

كذلك تجرى ثلاث قراءات لمشروع ميزانية الايرادات : اثنتان منها أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات » والثالثة أمامه منعقدا فى جلسته العادية .

وبعد إقرار مجلس العموم للميزانية ترسل إلى مجلس اللوردات لمجرد التصديق عليها (فى مدة شهر) وتجرى أمامه تلاوة واحدة لميزانية المصروفات وأخرى لميزانية الايرادات ، وذلك دون بيان وزارى .

وتحدد لائحة مجلس العموم عدد الجلسات التى تنظر فيها ميزانية النفقات ، كذلك يحدد المجلس أيضا تاريخا معينا للانتهاء من مناقشة ميزانية الايرادات وإذا حلّ الميعاد أقفل الرئيس باب المناقشة ، وأجرى الاقتراع على الأبواب الباقية دون مناقشة .

ولأعضاء مجلس العموم حق اقتراح تخفيض النفقات دون زيادتها ، وليس لهم اقتراح زيادة الايرادات وإذا أرادوا تخفيضها فى مورد وجب عليهم تعويضه بزيادة فى مورد آخر .

ويلاحظ أن بحث الميزانية وتقريرها يتم فى انجلترا بعد بداية السنة المالية وهذا يفسر نظام الاعتمادات الجزئية اللذى تجرى عليه انجلترا (١) .

§ ٤ – اعتماد الميزانية فى فرنسا

٦١٨ — كان دستور سنة ١٩٤٦ يمنع أعضاء البرلمان من طلب زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة الميزانية ، ولم يكن لمجلس الجمهورية فيها سوى دور استشارى ، وكان يكفى إذا رفض مشروع الميزانية أن تقره الجمعية الوطنية للمرة الثانية بأغلبية عادية لينفذ .

أما دستور سنة ١٩٥٨ فينص على عرض مشروع الميزانية على الجمعية الوطنية أولاً (م ٣٩) ، ولا تقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص فى الايرادات العامة أو تقرير نفقة جديدة أو زيادتها (م ٤٠) .

وإذا لم تنته الجمعية الوطنية من القراءة الأولى للمشروع وابداء رأيها فيه فى ظرف أربعين يوما من تاريخ ايداعه لديها ، أرسلته الحكومة لمجلس الشيوخ ، ويجب عليه أن يصوت عليه فى ظرف خمسة عشر يوما ، وإذا لم يتفق المجلسان على نص موحد فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مختلطة من المجلسين لكى تضع نصا موحدا على ما لم يتفق عليه المجلسان ، ويطرح المشروع الذى

(١) راجع الفقرة ٦٢٤ ص ٥٦٢ فيما يلى .

أعدته اللجنة للتصويت عليه فى كل من المجلسين بواسطة الحكومة ، ولا يقبل إدخال أى تعديل عليه إلا بعد موافقة الحكومة . فاذا لم تصل اللجنة إلى اختيار نص موحد ، أو إذا لم يوافق المجلسان على النص المقترح ، فللحكومة بعد قراءة جديدة للمشروع فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت فى الأمر ، وللجمعية عندئذ أن توافق على النص الذى أعدته اللجنة المختلطة ، أو النص الذى صوتت عليه أخيرا بعد إدخال تعديل أو أكثر مما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه ، إذا استدعى الأمر ذلك .

وإذا لم ينته البرلمان من إقرار المشروع فى ظرف سبعين يوما ، أمكن تنفيذه بواسطة أمر (Ordonnance) .

وإذا لم يودع المشروع لدى الجمعية الوطنية قبل بداية السنة المالية بمدة كافية لمناقشته وأصداره ، فان للحكومة أن تطلب من البرلمان على وجه السرعة الاذن بجباية الضرائب ، ولها أن تفتح بمرسوم الاعتمادات الخاصة بالمرافق التى يوافق عليها البرلمان (١) .

§ ٥ – اعتماد الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة

دستور مصر سنة ١٩٢٣ :

٦١٩ –كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بنظام المجلسين . مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م ٧٣) ، وكان ينص على أن تقدم الميزانية إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها (م ١٣٨) . وعلى أن تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا (م ١٣٩) ، وكانت

---

(١) يلاحظ أن ايداع مشروع الميزانية لدى الجمعية الوطنية أمر فى يد الحكومة تستطيع أن تقدم تاريخه أو تؤخره .

الميزانية تحال على لجنة الشئون المالية بالمجلس ، فتقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا ، وكان لها الحق فى استدعاء من ترى استدعاءه من الوزراء والموظفين الذين قاموا باعداد الميزانية لمناقشتهم ، وكان لها أن تدخل على المشروع ما ترى من تعديلات ثم تقدم تقريرا بوجهة نظرها إلى المجلس ويناقش المجلس الميزانية على أساس هذا التقرير .

وتمر المناقشة فى المجلس بثلاث مراحل :

(ا) مناقشة عامة — تتناول سياسة الحكومة والميزانية بوجه عام .

(ب) مناقشة تفصيلية — كان الدستور ينص على أن تجرى على أبواب الميزانية بابا بابا ويؤخذ الرأى على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشته (م ١٣٨ /٢) . على أن العمل قد جرى منذ بداية ميزانية ١٩٢٤ /١٩٢٥ على عرض الميزانية على البرلمان تبعا لاقسامها التى يشمل كل قسم منها وزارة ، ويضم كل قسم الأبواب الثلاثة السابق ذكرها ، وقد رأت الحكومة اتباع هذه الطريقة حتى تكون رقابة البرلمان أعم وأوضح ووافقت عليها لجنة الشئون المالية بمجلس النواب .

(ج) ثم يلى ذلك اقتراع المجلس على مشروع الميزانية بأكمله .

وبعد انتهاء مجلس النواب من إقرار المشروع كان يحيله إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بنفس المراحل السابقة . وكان إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فأنه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

وبعد أن يعتمد البرلمان الميزانية العامة للدولة ، كان يأخذ فى نظر الميزانيات الملحقة والمستقلة متبعا الطريقة نفسها ، فتمر أولا بلجنة الشئون المالية بكل

مجلس ، ما عدا ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية فكانت تمر بلجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بكل من المجلسين .

وبعد انتهاء البرلمان من اعتماد كل ميزانية يصدر قانون خاص بربطها وهو قانون من حيث الشكل لا من حيث الموضوع كما سبق أن رأينا (١) .

دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ :

٦٢٠ — نص هذا الدستور على مجلس واحد هو مجلس الأمة (م٦٥) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة (م ١٠١) ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بابا بابا .

على أننا نجد فى هذا الدستور نصا جديدا لم يكن موجودا فى دستور سنة ١٩٢٣ . هو نص الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه الذى جاء به « ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » . وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى للبرلمان الحق فى تعديل مشروع الميزانية دون اشتراط موافقة الحكومة على التعديل . فدستور سنة ١٩٥٦ يقيد سلطة مجلس الأمة بالنسبة لاعتماد الميزانية ، ولم تنشر أعمال تحضيرية أومذكرة إيضاحية لهذا الدستور حتى يمكن الوقوف منها على أسباب الأخذ بهذا الحكم ، ولعل واضع الدستور أراد أن يحافظ على تناسق الميزانية ، أو أنه أشفق من أن تؤدى التعديلات التى يدخلها المجلس على المشروع إلى الوقوف فى سبيل تحقيق أهداف الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، المبينة فى خطط مرسومة (٢) .

على أن الاتجاه الحديث فى كثير من الدول هو نحو الحد من حق المجالس

---

(١) راجع الفقرة ٥٢٦ وما بعدها ص ٤٧٢ وما بعدها فيما سبق .

(٢) المادة ٧ من دستور سنة ١٩٥٦ .

النيابية في إدخال تعديلات على مشروع الميزانية ، كما سبق أن رأينا عند دراسة اعتماد الميزانية في انجلترا وفي فرنسا (دستور سنة ١٩٥٨) (١) .

وكانت كل من الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بدلا من أن تصدر بقانون كما كان ينص دستور سنة ١٩٢٣ وقد سبق أن انتقدنا هذه الطريقة .

دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨ :

٦٢١ — أعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمة » (م ١٣) (٢) يعرض عليه مشروع الميزانيات العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثها واعتمادها ، وتقر الميزانية بابا بابا . ونص هذا الدستور أيضا على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجراء أي تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٣٢ و ٣٤) .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومي والمتابعة ، على أن يكون اعتماد الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة على ضوء التقديرات الواردة في مشروع الخطة السنوية (٣) .

---

(١) راجع الفقرة ٦١٧ ص ٥٥٥ والفقرة ٦١٨ ص ٥٥٦ فيما سبق .

(٢) تنص م ١٣ من دستور سنة ١٩٥٨ على أن : « يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين اعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري » .

(٣) راجع ماسبق بيانه فيما يتعلق بخطة السنوات الخمس والخطط السنوية ، الفقرة ٦٠٨ ، هامش ٢ ص ٥٤٨ .

§ ٦ - الفرق بين اعتماد البرلمان للايرادات واعتماده للنفقات

٦٢٢ - يختلف اعتماد البرلمان للايرادات فى طبيعته عن اعتماده للنفقات، فهو بالنسبة للايرادات **اجازة** لتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو **إجازة وتخصيص** : إجازة إنفاق المصروفات ، وتخصيص الرقم المقدر لكل باب لنوع النفقات المعين له هذا الرقم ، ولهذا السبب لا تحتاج الحكومة إلى إذن من البرلمان لجباية ما يزيد من الايرادات عن الرقم المقدر لكل نوع منها ، أما النفقات فعلى العكس من ذلك ، لا يجوز تجاوز الرقم المعين لكل لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا باذن سابق من البرلمان .

يضاف إلى ذلك أن أذن البرلمان بالنسبة للايرادات هو الشرط الضرورى لنشوء الدين المالى فى ذمة المكلفين لصالح الدولة ، ولكنه يتضمن أيضا إلتزام عمال الخزانة بالقيام بالتحصيل . أما بالنسبة للنفقات فليس إذن البرلمان سوى شرط لتحقيقها ولكنه لا يتضمن إلتزام الوزراء إنفاق جميع النفقات المقدرة .

يتضح من ذلك أن تخصيص اعتمادات النفقات يقيد من حرية الحكومة فى توزيع الرقم الكلى للنفقات على أوجه الانفاق بطريقة تخالف التوزيع الوارد بالميزانية . وكلما توسعت الدولة فى تقسيم النفقات فى الميزانية ، كلما ضاق مدى حرية الحكومة فى توزيعها ، وعلى العكس من ذلك كلما قل تقسيم النفقات ، كلما اتسع مدى حرية الحكومة فى التوزيع . ولهذا كلما قويت سلطة البرلمان كثر تقسيم النفقات فى الميزانية ، أما إذا زادت قوة السلطة التنفيذية ، كما فى الدول الدكتاتورية ، قل تقسيم النفقات .

§ ٧ – الميزانيات الشهرية

٦٢٣ – الميزانية عمل « تقدير وتنبؤ » ولذا ينبغى أن يكون اعتماد البرلمان لها سابقاً على تنفيذها ، تلك قاعدة تعرف بقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ » .

ولكن قد لا يتمكن البرلمان ، وهذا كثير الحدوث ، من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية وفى هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية (Douzièmes provisoires) أو الميزانيات المؤقتة (budgets provisoires) ، ذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية موقتة تسمح للحكومة بتحصيل الايرادات ، وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر ، حتى إذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية سنوية لاثنى عشر شهرا . وهذه الطريقة تتبعها فرنسا وايطاليا . وفى هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً اجمالياً دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الأعتماد على التنفيذ .

§ ٨ – الاعتمادات الجزئية

٦٢٤ – أما فى انجلترا فيستعملون نظام « الاعتمادات الجزئية » (Votes on account) وذلك أن يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للحربية والبحرية والمصالح المدنية إلى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة فى شهر أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزانة أو باقتراضها من بنك انجلترا .

وتستعمل هذه الطريقة فى بلجيكا أيضا .

§ ٩ - العمل بالميزانية القديمة

(Reconduction du budget précédent)

٦٢٥ — فى الجمهورية العربية المتحدة ، إذا لم يتمكن مجلس الأمة من اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة ، وتستعمل هذه الطريقة إلى حد ما فى جمهورية ألمانيا الغربية (م ١٠٩ من دستور بون) .

وقد كان الدستور المصرى لسنة ١٩٢٣ يحتوى على نص بهذا المعنى هو المادة ١٤٢ ، فقد جاء بها « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة (١) » . كذلك نص دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠٢ منه على أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلا نجد به نصا مماثلا .

ويصدر قرار من وزير الخزانة بالعمل مؤقتا بميزانية السنة المنقضية ، ولا يعنى العمل بالميزانية القديمة تطبيقها بحذافيرها ، وانما تطبق مع بعض القيود التى ينص عليها قرار وزير الخزانة (٢) .

---

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص (م ٢/١٤٢) على أنه إذا أقر مجلس النواب ومجلس الشيوخ بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا (بقرار يصدره مجلس الوزراء)

(٢) من القيود التى ترد عادة فى قرار وزير الخزانة بالعمل بالميزانية القديمة . ما يأتى :

(أ) فيما يتعلق باعتمادات المرتبات والأجور .. (الباب الأول) :

اعتبار كل ما تم من إلغاء أو تخفيض فى الدرجات أثناء السنة المالية المنقضية قائماء وكذلك كل ما تقرر من انشاء أو تحسين فى درجات الوظائف خلال السنة المذكورة بقرار من السلطة المختصة .

=

وإذا ما صدرت الميزانية الجديدة خصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها ، وأضيف ما حصل حتى صدورها لحسابها أيضا .

= اعتبار ما اقترح الغاؤه ، أو تخفيض درجاته، من الوظائف ، أو وظائف المستخدمين باليومية وما اقترح إلغاؤه أو تخفيضه من الرواتب ، فى مشروع الميزانية الجديدة ، قد تم إلغاؤه أو تخفيضه . وقف شغل جميع الوظائف الخالية عن طريق التعيين أو الترقية حتى تصدر الميزانية الجديدة .

عدم منح راتب جديد ، ولا زيادة راتب موجود ، إلا إذا كان قد سبق اعتماد ذلك بقرار جمهورى خاص .

(ب) وفيما يتعلق بالأعمال الجديدة (الباب الثالث) :

عدم الانفاق أو الارتباط بما اقترح من الأعمال الجديدة للمرة الأولى فى مشروع الميزانية الجديدة إلا بعد اعتماد الميزانية .

اعتبار الأعمال المعتمده فى الميزانية القديمة ملغاة إذا لم يكن قد شرع فيها ، أما إذا كان قد شرع فيها ، أو فتح لها اعتماد خاص خلال تلك السنة جاز الانفاق على مواصلتها بشرط أن يكون الصرف فى حدود جملة التكاليف المعتمدة لكل عمل ، وفى حدود نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها فى الميزانية القديمة (٨٠٪ مثلا) .

وقف أى ارتباط على ما لم يتم الارتباط به من اعتمادات هذا الباب إطلاقا .

استمرار الصرف على الأعمال التى تتجدد اعتماداتها سنة فسنة على أساس نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها فى الميزانية القديمة (٥٠ أو ٧٠ ٪ مثلا) .

(جـ) وفيما يتعلق بالمصروفات الأخرى (الباب الثانى والأبواب الأخرى) :

استمرار الصرف على الاعتمادات الواردة فى بنود هذه الأبواب فى الميزانية القديمة بحيث لا يزيد المنصرف فى شهر واحد عن نسبة معينة (٨٠٪ مثلا) من جزء من اثنى فى عشر جزءا من اعتماد الميزانية القديمة .

وذلك فيما عدا المصروفات الحتمية المترتبة على ارتباطات سابقة ، فيكون إجراؤها حدود اعتمادات السنة الماضية وما تقضى به هذه الارتباطات .

اعتبار ما اقترح حذفه من اعتمادات فى مشروع الميزانية الجديدة قد حذف أو خفض .

عدم الصرف على ما اقترح درجة من اعتمادات لأول مرة فى مشروع الميزانية إلا بعد صدور قرار ربط الميزانية الجديدة .

(د) فيما يتعلق بالاعانات : يوقف صرفها حتى يصدر قرار ربط الميزانية .

§ ١٠ ـ الاعتمادات الاضافية (Les crédits additionnels)

٦٢٦ ـ قد يتضح أثناء تنفيذ الميزانية أن اعتمادات المصروفات الواردة بها غير كافية ، وفى هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان اعتمادات إضافية .

والاعتمادات الاضافية نوعان : —

(ا) اعتمادات تكميلية : (Crédits supplémentaires) والغرض منها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة فى الميزانية .

(ب) اعتمادات غير عادية : (Crédits extraordinaires) والغرض منها انشاء خدمة عامة جديدة ، أو التوسع فى خدمة مقررة فى الميزانية ، توسعا تستلزمه ضرورة طارئة ، أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة وقت اعتماد الميزانية ، كحدوث وباء مثلا .

والاعتمادات الاضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان فى الرقابة على الميزانية ، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتمادا اضافيا ، ولكنها ضرورة لابد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير . غير أن الافراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة (١) .

فتح الاعتمادات الاضافية بقانون :

٦٢٧ ـ تسرى على الاعتمادات الاضافية قاعدة الاذن البرلمانى السابق ،

---

(١) بلغت جملة الاعتمادات الاضافية والمنقولة فى ميزانية سنة ١٩٥٥ — ٥٦ : ٤٧,٦٨١,٠٥٨ جنيها بينما بلغ ربط الميزانية العادية (بدون إضافة ميزانية مشروعات تنمية الانتاج) ٢٣٨,٣ مليونا من الجنيهات .

فيجب أن يوافق عليها البرلمان قبل فتحها ، وإذا كان فى أجازة فتجب دعوته للانعقاد (١) . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يصدر بها قانون أسوة بالميزانية ، ولكنه قانون من ناحية الشكل فقط ، كما سبق أن رأينا.

٦٢٨ — على أن العمل قد جرى فى مصر ، منذ دستور سنة ١٩٥٦ ،

---

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بقاعدة الاذن البرلمانى السابق ، فنص فى م ١٤٣ منه على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من من باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، وقد احترمت الحكومات المتعاقبة هذه القاعدة فى السنوات الأولى من تطبيق الدستور ، غير أنها لم تلبث أن خرجت عليها ، وقد اتخذ الخروج عليها شكلين :

(الأول) فتح اعتمادات إضافية أثناء انعقاد البرلمان ، قبل الحصول على موافقته

(الثانى) فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان ، دون أن يدعى للانعقاد .

أما الشكل الأول فقد بدأ سنة ١٩٣٦ إذ صدر مرسوم بقانون بفتح اعتماد إضافى دون أخذ بموافقة البرلمان — وكان منعقدا وقتئذ — فى دور انعقاد غير عادى للنظر فى معاهدة سنة ١٩٣٦ بين انجلترا ومصر . وحاولت الحكومة بعد ذلك إثبات حقها فى فتح الاعتمادات الاضافية أولا ثم الحصول على موافقة البرلمان بعد ذلك ، واستندت على النص الفرنسى للمادة ١٤٣ من الدستور المذكورة ، فقد استخدم عبارة « موافقة البرلمان » بدل « استئذانه » ، وقالت الحكومة إن الموافقة تكون لاحقة بينما « الاذن» يكون سابقاً ، غير أن مجلسى النواب والشيوخ لم يوافقا على هذا التفسير ، وقالا بوجوب الاعتماد على النص العربى للمادة.

وأما الشكل الثانى للخروج على قاعدة الاذن البرلمانى السابق ، فقد بدأ منذ سنة ١٩٢٧ إذ لجأت الحكومة إلى فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان دون دعوته للاجتماع ، استنادا إلى نص المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ إذ جاء بها « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له ، فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » ، ولم تكن الحكومة مع ذلك تدعو لبرلمان إلى اجتماع غير عادى لاقرارها كما تنص المادة ؛ بل كانت تنتظر حتى يجتمع البرلمان فى دورته العادية فتعرضها عليه . ولم تعدل الحكومات المختلفة عن هذا العمل رغم احتجاج البرلمان مرارا .

على فتح الاعتمادات الاضافية بقرار من رئيس الجمهورية ، أسوة بما جرى عليه العمل منذ ذلك الوقت من إصدار الميزانية بقرار جمهورى ، فاذا احتاجت الحكومة إلى اعتماد إضافى ، قدم طلب الموافقة عليه من مجلس الأمة فى شكل خطاب من رئيس الجمهورية بدلا من أن يقدم فى شكل قرار جمهورى بمشروع قانون ، وهو ما يجب عمله طبقاً للقواعد الدستورية ، كما سبق أن بيننا ذلك (١) .

٦٢٩ — ويبيح البعض (ممن يرون وجوب اصدار الميزانية بقانون) للحكومة ، فى حالة غيبة البرلمان ، فتح اعتمادات اضافية بقرارات بقوانين تصدر من رئيس الجمهورية ، وتعرض فيما بعد على البرلمان استنادا إلى المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ ، (١٣٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣) . وتعتبر مثل هذه الاعتمادات الاضافية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

٦٣٠ — ويسرى على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (Virments) ، ما يسرى على الاعتمادات الاضافية فيجب أن يوافق عليه البرلمان (م ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ ، و ١٠٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٣٣ من دستور سنة ١٩٥٨) .

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

(L'exécution du budget)

٦٣١ — تدخل الميزانية بعد اعتمادها فى دور التنفيذ ، ويستلزم تنفيذها ثلاثة أنواع من العمليات :

---

(١) راجع الفقرات ٥٢٦ وما بعدها ، ص ٤٧٢ — ٤٧٧ فيما سبق .

(١) — عمليات تحصيل الايرادات .

(٢) — عمليات انفاق المصروفات .

(٣) عمليات الخزانة .

وسنتكلم فيما يلى باختصار عن هذه العمليات .

المطلب الأول
عمليات التحصيل

٦٣٢ — تستمد الدولة معظم إيراداتها من الضرائب ، وتحصل الضرائب المباشرة بوجه عام ، كما سبق القول ، بواسطة قوائم أسمية ، أى تبين فيها أسماء المكلفين ومقدار الضريبة التى على كل منهم . أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عادة بتلك الطريقة ، وإن كانت تتبع فى تحصيل بعضها كضريبة السيارات ورخص أجهزة الاستقبال (ضريبة الراديو) قبل إلغائها .

وفى مصر تقوم المصالح الآتية بالتحصيل .

(١) مصلحة الأموال المقررة ، وتتولى تحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبة على العقارات المبنية ، ورسوم الخفر ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، وبعض الضرائب والرسوم الأخرى (كرسوم تدخين البساتين ، ورسوم تلقيح المواشى ، وايجارات أملاك الدولة « الميرى ») .

ويرجع نظامها الحالى إلى قرار مجلس النظار (الوزراء) بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٨٨٥ . وتتكون من ديوان عام وفروع بالمحافظات تسمى « الأقسام المالية » ، ولها بكل مركز كاتب للمالية ، ويتبع المركز عدد من الصيارف ، لكل بلدة أو أكثر صراف حسب عدد الممولين ، ويقوم بالتفتيش على الأقسام مفتشو المالية (الخزانة) ، ويتم االتحصيل بواسطة الصيارف .

(٢) مصلحة الضرائب ، وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رءوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، ورسوم الدمغة ، والضريبة العامة على الايراد ، ورسوم الأيلولة على التركات وضريبة التركات.

وهذه المصلحة أنشئت بقرار من مجلس الوزراء فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٨ وتتكون من إدارة مركزية وإدارات اقليمية تتمثل فى مأموريات الضرائب ومراقباتها بالمحافظات ولها محصلون ومفتشون .

(٣) مصلحة الجمارك : وتتولى تحصيل الرسوم الجمركية ، ورسوم الانتاج.

وقد أنشئت فى سنة ١٨٤٥ ، وهى تتكون من أقسام مركزية ، وفروع جمركية فى القاهرة والبلاد الواقعة على الحدود ، ويتبع بعض هذه الفروع نقط جمركية ، ولها مأموريات للانتاج فى مختلف المديريات ، ومحصلون ومفتشون .

والمصالح الثلاث المذكورة تابعة لوزارة الخزانة ، وتورد حصيلة الضرائب بأنواعها إلى خزانة المحافظة لتوريدها إلى الخزانة العامة بوزارة الخزانة أو لحساب الحكومة بالبنك المصرى المركزى .

أما باقى الايرادات : كالرسوم القضائية ، والرسوم المدرسية ، فتقوم بتحصيلها الوزارة المختصة باسم وزارة الخزانة . وايرادات المصالح والهيئات ذات الايراد كالسكك الحديدية ، والتلغرافات والتليفونات ، والبريد ، تحصلها تلك المصالح والهيئات وتوردها إلى خزانة الدولة .

المطلب الثانى

عمليات الصرف

٦٣٣ — لا يكفى إدراج النفقة فى الميزانية لجعل الدولة مدينة بها فتلتزم بصرفها ، بل لا بد من نشوء مركز قانونى بين دائن ومدين . ولذا تمر عمليات الصرف بالمراحل الآتية :

(١) — الارتباط أو الالتزام (L'engagement des dépenses) .

أى القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة ، كتعيين موظفين ، أو شراء أدوات ، أو القيام بمشروعات عامة .

(٢) — التحقق أو التسوية (La liquidation) .

أى التأكد من وجود الارتباط أو الالتزام ، والمبلغ المدينة به الدولة ، ومن حلول ميعاد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو بالمقاصة أو بغير ذلك .

(٣) — الأمر بالدفع أو بالصرف (L'ordonnancement des dépenses)

ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزانة العامة بصرف المبلغ .

ويقوم الوزراء أو من ينيبونه عنهم من مديرى المصالح أو الادارات التابعة لهم بهذه المراحل الثلاث . ويجب عليهم مراعاة القواعد المالية المقررة ، وبخاصة ألا يستخدم اعتماد فى غير ما خصص له ، وألا يتجاوز اعتماد إلا باذن من البرلمان .

(٤) — الدفع (Paiement des dépenses) .

ويقصد به صرف المبلغ ، ويقوم به موظفو الحسابات ويتبعون وزارة

المالية (الخزانة) وعليهم قبل الدفع التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح ولا يخالف القواعد المالية ، وأن هناك اعتمادا كافيا للصرف ، وأن ما يطلب الصرف من أجله قد تم فعلا .

فى مصر

٦٣٤ — فى مصر يقوم الوزير أو من ينيبه عنه بالأمر بالصرف ، ويقوم بالدفع مديرو الحسابات بالوزارت والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة الخزانة ، وعليهم التأكد من صحة أمر الصرف من الوجهتين القانونية والشكلية ، ورفض الدفع فى حالة عدم صحة أمر الدفع ، وإذا أصر الآمر بالصرف على صرف الأوامر بالدفع التى يرفضونها ، فعليهم الحصول منه على أمر كتابى بذلك ، يبلغونه إلى وزارة الخزانة لرفع المسئولية عنهم .

الفصل بين الاختصاصين الادارى والحسابى

٦٣٥ — الغرض من الفصل بين الآمر بالدفع ومن يقوم به ، أى بين الاختصاصين الادارى والحسابى لتنفيذ الميزانية ، هو التقليل من فرص التلاعب والاختلاس وتدعيم رقابة وزارة الخزانة على عمليات الصرف .

المطلب الثالث

عمليات الخزانة

٦٣٦ — الخزانة هى حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف ، فيها تتجمع الايرادات ، ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات ، وهى تتبع وزارة الخزانة ومهمتها مزدوجة ، تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف فى حينها ، من جهة أخرى .

والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الايرادات ، وحينئذ تلجأ إلى عمليات الخزانة للحصول على الأموال . وأهم تلك العمليات : (١) الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزى أو من غيره من البنوك ، و (٢) إصدار أذون على الخزانة ، و (٣) سحب المبلغ من المال الاحتياطى ، إذا كان هناك مال احتياطى .

وقد كان التوفيق بين المصروفات وبين الايرادات فيما مضى من الأمور الشاقة ، إذ كان يستدعى تركيز الايرادات فى الخزانة العامة ، والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التى تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها ، أما فى عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال ، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم للدولة بدور الصيرفى .

وتستعين الدولة بالبنك المركزى أو بغيره من البنوك فى عمليات التحصيل والصرف فتعهد إليه بتسلم الايرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لأنها تتقاضى فائدة عن الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

وظيفة الخزانة فى المالية العامة الحديثة

٦٣٧ — تطورت وظيفة الخزانة فى المالية العامة الحديثة تطورا كبيرا ، وألقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك ، والبورصة ، والصرف ، وهى لا تدخل مباشرة فى نطاق الايرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل باحدى الوظائف الأساسية التى تعترف المالية الحديثة بها للدولة ، وهى تحقيق التوازن الاقتصادى والتوازن النقدى فى البلاد .

بالحالة في مصر .

٦٣٨ — يوجد فى مصر بجانب الخزانة العامة بوزارة الخزانة ، خزائن فرعية ، فى كل محافظة واحدة منها ، يحتفظ فيها بالمبالغ اللازمة لحاجة الصرف اليومية ، وتحدد هذه المبالغ بالاتفاق مع وزارة الخزانة ، وما يزيد عليها يجب أن يورد يوما بيوم إلى البنك المركزى المصرى أو فروعه .

وقد سبق أن قلنا إن وزارة الخزانة لا تصدر « أذون خزانة » لسد العجز النقدى وانما تسدده من المال الاحتياطى أو بالاقتراض من البنك المركزى (قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ م ٧ ، ثم القرار رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، م ٨ بالنظام الأساسى للبنك المركزى) أما أذون الخزانة فما أصدر منها كان لأغراض أخرى غير سد العجز النقدى أو المالى ، كتمويل محصول القطن ، أو تغطية الزيادة فى أوراق البنكنوت المصدرة ، أو تمويل المشروعات الانتاجية كما سبق أن ذكرنا ذلك (١) .

المطلب الرابع

المـــال الاحتياطى

٦٣٩ — يحدث أحيانا أن يكون هناك بعد تنفيذ الميزانية زيادة فى الايرادات المحصلة فعلا عن النفقات المنصرفة فعلا ، وقد سبق أن بينا أن بعض الدول تستعمل تلك الزيادة فى تكوين « مال احتياطى » (٢) تلجأ إليه فى السنوات التى تزداد فيها المصروفات على الايرادات ، وقلنا إن الأفضل عدم تكوين مال إحتياطى لأن وجوده يغرى بالاسراف فى الانفاق ، ولأن الدولة

---

(١) راجع الفقرة ٣٩٣ ص ٣٦٩ فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٣٧٤ ص ٣٥٢ فيما سبق .

لا يجب أن تأخذ من المكلفين أكثر مما تحتاج إليه والواجب أن تستعمل زيادة الايرادات فى استهلاك جانب من الدين العام ، كما أشرنا إلى الاتجاه الحديث فى معالجة الأزمات بواسطة الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، للاستعانة به فى إعادة النشاط إلى الاقتصاد الوطنى فى سنوات الكساد .

٦٤٠ — كذلك سبقت الاشارة إلى أن حالة مصر الخاصة ، قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧ ، كانت تستدعى تكوين مال احتياطى . لأن حقها فى فرض الضرائب كان مقيدا بتلك الامتيازات ، وكان جل اعتمادها على ما تجبيه من الضرائب العقارية ، ومن الرسوم الجمركية على الأخص ، ولذلك جرى العمل عند تحضير الميزانية على تقدير الايرادات أولا ، ثم تقدر المصروفات على أساسها . فاذا كان هناك عجز سدد من المال الاحتياطى وإذا كان ثمة فائض أضيف إليه (١) .

وقد بلغ المال الاحتياطى فى سنة ١٩١٣ : ٤,٥٦ مليون جنيه ثم أخذ يزداد تدريجيا ، حتى بلغ فى آخر فبراير سنة ١٩٥٠ ثمانين مليونا من الجنيهات تتكون من ٤٩ مليون جنيه نقودا حرة وقراطيس مالية ، ٣١ مليون جنيه احتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة ، والشطر الحر ليس مالا حرا كما قد يتبادر إلى الذهن ، إذ تقع عليه التزامات تكاد تستنفده بأكمله ، ما عدا ٦,٨ مليون جنيه . وقد هبط المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥١ — ٥٢ إلى ٣٨,٣ مليون جنيه وأصبح يتكون من ١١,٢ مليون جنيه احتياطى حر وكله نقود ، و ٢٧,١ احتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة . والاحتياطى الحر تقع عليه التزامات تستغرقه ، وبلغ

---

(١) أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر ، للمؤلف ، ١٩٤٨ ، ص ٣٦٣ وما بعدها .

مقدار المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥ : ٢٧,٣ مليون جنيه (من ذلك ٢٥,٧ مليون جنيه احتياطى محبوس ، و١,٦ مليون جنيه احتياطى حر ، ولكن تقع عليه التزامات يبلغ مقدارها ١,٤ مليون جنيه) وفى نهاية السنة ١٩٥٥ — ٥٦ ، بلغ : ١٢,١٦١,٤١٥ جنيها .

وكان السبب الأساسى فى تزايد المال الاحتياطى فى مصر سنة بعد أخرى هو فوائض الايرادات السنوية الناتجة عن عدم تنفيذ جزء كبير من الأعمال الجديدة الواردة بالميزانية .

المطلب الخامس

الحساب الختامى

٦٤١ — بعد أن تنتهى السنة المالية يعمل حسابها الختامى ، أى حساب النفقات المنصرفة فعلا والايرادات المحصلة فعلا أثناء السنة المنصرمة ، ولهذا الغرض ترسل وزارة الخزانة (الادارة العامة للميزانية) إلى الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، كتابا دوريا فى الميعاد الذى تحدده هذه الوزارة سنويا ، تطلب فيه موافاتها بحسابها الختامى عن السنة المنقضية وتضمن هـذا الكتاب الدورى التعليمات التى يوضـع الحساب المذكور على مقتضاها . فاذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات ، قامت بفحصها ووضع مذكرة إيضاحية عن الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية ، وتتبع فى عمل الحساب الختامى نفس طريقة الحساب التى استعملت فى تحضير الميزانية طريقة حساب الخزانة أو طريقة حساب السنة المالية) . وترسل الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، صورة من كشوف حساباتها الختامية إلى ديوان المحاسبات فى نفس المواعيـد المحـددة لتقديمها إلى وزارة الخزانة .

وفى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان الحساب الختامى عن العام المنقضى ، بعد أن تعده وزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه ، ثم يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لاعتماده ، كما يقدم إليه الحساب الختامى للميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٤٤ من ذلك الدستور .

وفى أثناء فترة الانتقال (١٩٥٣ — ١٩٥٦) كانت الحسابات الختامية للدولة ولغيرها من الهيئات العامة تحال إلى لجنة خاصة تسمى « لجنة الحسابات العامة » : وهى مشكلة من خمسة أعضاء ، عضوين من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس ، ووزيرين يختارهما مجلس الوزراء ، ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر فى شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفى الدولة ذوى الخبرة فى الشئون المالية والادارية ، وتقوم هذه اللجنة بفحص الحسابات المذكورة مع تقارير ديوان المحاسبة عنها . وتعد تقارير عنها تضمنها ملاحظاتها واقتراحاتها وترفعها إلى مجلس الوزراء للنظر فى اعتماد الحسابات الختامية على ضوئها .

وكان للجنة المشار إليها سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق اجراء التحقيق ، وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التى تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة بانفاق الأموال العامة ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة (المحاسبات الآن) أو من ينوب عنه من كبار موظفى الديوان (قرار من هيئة المؤتمر المشترك بتشكيل لجنة الحسابات العامة ، أغسطس سنة ١٩٥٣) (١).

وفى ظل دستور سنة ١٩٥٦ يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامى لميزانية الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٤ و ١٠٥ من ذلك الدستور) .

---

(١) الوقائع المصرية ، العدد ٦٩ بتاريخ ٢٧-٨-١٩٥٣ ص ١١ .

أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٥٦ باعتماد الحساب الختامى للدولة ، كما أن المادة ٣٤ المقابلة للمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ أغفلت ذكر الحسابات الختامية بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة ، ومع ذلك فلابد من اعتماد الهيئة التشريعية للحسابات الختامية لأنه من اختصاصاتها الأساسية ، حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ لاعتمادها .

٦٤٢ — واعتماد الحساب الختامى يكون بقانون ، على أنه بعد أن أصبحت الميزانية تصدر بقرار من رئيس الجمهورية (١) أضحى الحساب الختامى يصدر هو أيضا بقرار جمهورى ، يشتمل على اعتماد مبلغ النفقات الفعلية ومبلغ الايرادات الفعليـــة ، واعـــتماد تسوية زيادة الايرادات على المصروفات باضافة الزيادة إلى المال الاحتياطى ، أو اعتماد تسوية زيادة النفقات على الايرادات بأخذ الفرق من المال الاحتياطى ، واعتماد تسوية ما يكون هنـــاك من تجاوز فى بعض الأقسام أو الفروع من وفور مجموع الاعتمادات . ويرفق بالقانون جدولان بأحدهما تفصيل الايرادات (المبلغ المربوط والمبلغ المتحصل فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) ، وبالآخر تفصيل المصروفات (المربوط والاعتمادات الاضافية ونقل وتخفيض الاعتمادات والمبالغ المنصرفة فعلا فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) .

المبحث الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانية

(Le contrôle de l'exécution du budget)

٦٤٣ — الغرض من مراقبة تنفيذ الميزانية ضمان عدم خروج الحكومة

---

(١) راجع الفقرات ٥٢٧ وما بعدها ص ٤٧٤ وما بعدها فيما سبق .

عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التى رسمها البرلمان فى اعـتماده للنفقات والايرادات العامة . وهى على ثلاثة أنواع :

(ا) رقابة إدارية .

(ب) رقابة برلمانية .

(ج) رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

المطلب الأول

الرقابة الادارية

٦٤٤ — الرقابة الادارية هى التى يقوم بها الرؤساء من موظفى الحكومة على مرءوسيهم ، وتقوم بها وزارة المالية (الخزانة) على باقى المصالح الحكومية بواسطة القسم المالى فى كل وزارة ، وهذا القسم يشمل : المراقب المالى ، ومديرى الحسابات ووكلاءهم فى الوزارات والمصالح المختلفة . وتتناول عمليات التحصيل و عمليات الصرف التى يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم ، عنهم للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة فى الميزانية وفى القوانين واللوائح .

على أن أهم ما يجب أن تتناوله تلك الرقابة هو « الارتباطات المالية » التى يرتبط بها الوزراء فى حدود وظائفهم ، نظرا لآثارها الخطيرة ، إذ هى ملزمة للدولة حتى ولو تجاوز الوزير حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، لأنه ليس من شأن الطرف المتعاقد مع الحكومة متى قام بتنفيذ التزامه ، ألا يكون الاعتماد المقرر كافيا لايفائه حقه ، أو ألا يكون هناك اعتماد أصلا ، مما يجعل وزارة المالية (الخـزانة) ، فمجلس الوزراء (أو رئاسة الجمهـورية) فالبرلمان أمام أمر واقع لا مناص معه من فتح اعتماد إضافى تكون موافقة تلك الهيئات عليه موافقة شكلية .

لهذا السبب عنيت بعض الدول كفرنسا بأن تعين فى كل وزارة من الوزارات موظفاً يكون تابعا لوزارة المالية ، ويكفل له استقلاله أمام الوزير الذى يعمل فى وزارته ، ويعطى الحق فى الاطلاع على ما يريد من المستندات ، ويتحقق من صحة الاجراءات ، ويوقع على أوامر الصرف قبل عرضها على الوزير أو من ينيبه عنه من موظفى وزارته ، وكل أمر غير موقع عليه منه لا يجوز صرفه ؟

الحالة فى مصر :

٦٤٥ ــ أما فى مصر فان المحاسبة المالية فيها تجرى على أساس «حساب الخزانة » فلا تدرج فى دفاتر الحسابات إلا المبالغ التى تصدر بشأنها أوامر صرف . أما المبالغ التى يتم الارتباط بها فقط فلا تدرج ولهذا كان من الصعب التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات .

وقد عنى ديوان المحاسبة (المحاسبات الآن) غداة إنشائه بهذا الأمر ، فاقترح أن يخصص فى كل وزارة أو مصلحة موظف مسئول من موظفيها ، يكلف بامساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، ويجب ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، أن يطلب من هذا الموظف إقرار كتابى مبين به البند الجائز الخصم عليه بقيمة الارتباط مع الاشارة إلى كفاية الباقى من هذا البند للغرض المطلوب . ويجب عليه الامتناع عن تقديم هذا الاقرار إذا كان الالتزام من شأنه تجاوز الاعتمادات ، أو الاخلال بقواعد الميزانية ، وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح فى ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما قرر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ اعطاء ديوان المحاسبة الحق فى أن يطلب من الوزراء ورؤساء المصالح المختصين معاقبة رؤساء الحسابات ورؤساء المستخدمين الذين يخالفون قانون ربط الميزانية ، أو إحالتهم إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، ولكن هذين

القرارين لم يطبقا تطبيقاً حازما، مما اضطر رئيس ديوان المحاسبة (المحاسبات) وقتئذ (الدكتور بهى الدين بركات) إلى الاستقالة ، وأدى ذلك إلى إصدار القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بضبط الرقابة على الميزانية الذى أخذ بمقترحات الديوان .

٦٤٦ — وقد نص القانون المذكور (م ٣) ، فيما يتعلق بالارتباطات المالية ، على أن يخصص فى كل وزارة وفى كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه فى إمساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، وعلى أنه يجب على الوزرات والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى الحصول من ذلك الموظف على « إقرار كتابى » يبين فيه البند الجائز الخصم عليه قانونا بقيمة هذا الارتباط ، مع الاشارة إلى كفاية الباقى منه لهذا الغرض ، وأن على الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الاقرار، إذا كان الارتباط من شانه الاخلال بقواعد الميزانية باحدى الصور المشار إليها فى المادة الثانية من القـانون .

وفيما يختص بأوامر الصرف أوجب القانون (م ٢ منه) على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد فى الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

وفيما يتعلق بتعينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، أوجب القانون (م ٤ منه) على مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائها ووكلائهم وعلى كل موظف آخر يعهد إليه مباشرة شىء من اختصاصهم ، الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب

على تنفيذها تعيين موظف احتسابا على وفور الميزانية ، أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية باحدى الطرق المذكورة فى المادة الثانية .

كذلك أوجب القانون على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ما هيات الموظفين المعينين أو المرقين ، الواردة أسماؤهم فى كشوف التعديلات الشهرية التى تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص فى هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، أن التعيين أو الترقية قد تمت فى حدود الدرجات المربوطة فى الميزانية .

٦٤٧ — ولضمان مراعاة القواعد السابقة ، أعطى القانون لرئيس ديوان المحاسبة (المحاسبات) الحق فى أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها الموظف ممن أشير إليهم فيما سبق ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب ، على حسب الأحوال ، إذ ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة به ، أو أغفل إبلاغ وزارة المالية فى الحالات التى يكون فيها الابلاغ واجبا .

٦٤٨ — هذا فيما يتعلق بالرقابة الادارية أثناء تنفيذ الميزانية ، وقد تكون الرقابة الادارية لاحقة على تنفيذ الميزانية ، ويكون الغرض منها تحضير الحساب الختامى. ويقوم بها الوزراء بواسطة مديرى الحسابات فى وزاراتهم(١)

---

(١) تعد أيضا حسابات شهرية . وحسابات عن كل ثلاثة شهورلكل مصلحة ووزارة ، ويتولى المراقب المالى فحصها للتأكد من سلامة المركز المالى للوزارة أو المصلحة ، ثم ترسل هذه الحسابات إلى إدارة الميزانية بوزارة الخزانة ومعها تقرير من المراقب المالى . وبهذه المناسبة تراجع الدفاتر ويقفل حساب الشهر أو الثلاثة شهور أو السنة .

وتشمل هذه المراقبة أيضا على المخازن وعلى الخزائن .

المطلب الثانى

الرقابة البرلمانيــة

٦٤٩ – لا يقتصر الدور الذى يقوم به البرلمان بالنسبة للميزانية على اعتمادها ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها ، حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلمانى .

وتؤدى الرقابة البـــرلمانية إلى مسئولية الوزراء السياسية ، وفى بعض الدول كفرنسا إلى مسئوليتهم المدنية والجنائية . وهى إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشئون المالية ، التى لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية ، أو يقوم بها البرلمان ، وله تعديل الميزانية بالاعتمادات الاضافية ، أو نقل الاعتمادات ، أو تخفيضها . وإما أن تكون لاحقة على التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامى وإقراره .

وعندما يقدم الحساب الختامى إلى البرلمان ، يحيله إلى لجنة الشئون المالية فتفحصه وتقدم تقريرا عنه للمجلس ، وتجرى المناقشة بشأنه ، ويصدر قانون باعتماده كما سبقت الاشارة إلى ذلك .

§ ١ – الرقابة البرلمانية فى انجلترا

٦٥٠ – لا توجد فى انجلترا رقابة برلمانية على الميزانية خلال تنفيذها . كذلك لا يصدر قانون بالحساب الختامى للادارة المالية ، على أنه بعد إقفال حسابات السنة المالية ، ترسل البيانات إلى «المراقب المحاسب العام» (Comptroller and Auditor-General) لمراجعتها ، والتصديق عليها ، وكتابة تقرير عنها يقدم إلى مجلس العموم ، ويعرض على « لجنة المحاسبة العـــامة » (Commitee of Public Accounts) وهى مؤلفة من ١٥ عضو

ينتخبهم المجلس من بين أعضائه ، ويمثلون جميع الأحزاب ، ويرأسها عضو من المعارضة . وتستعين هذه اللجنة بموظفين من وزارة المالية ، كما أن لها حق استدعاء مديرى المصالح لاستيضاحهم ، ومناقشتهم فى البيانات المقدمة إليها ، ثم تضع تقريرا عن أعمالها تقدمه إلى المجلس ، ولكل عضو حق الاطلاع عليه ومناقشة ما ورد به ، ولكن المجلس لا يقترع عليه .

§ ٢- الرقابة البرلمانية فى فرنسا

٦٥١ — للبرلمان فى فرنسا مراقبة تنفيذ الميزانية أثناء ذلك التنفيذ بواسطة لجنة الشئون المالية التى لها الحق فى طلب البيانات ، والمستندات اللازمة عن سير التنفيذ .

أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ فتقوم بها الجمعية الوطنية عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى .

§ ٣- الرقابة البرلمانية في الجمهورية العربية المتحدة

٦٥٢ — كان للبرلمان فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن يراقب تنفيذ الميزانية أثناء تنفيذها بواسطة لجنة الشئون المالية ، التى لها أن تطلب البيانات والوثائق والمستندات اللازمة لذلك . كذلك كان له أن يراقب التنفيذ عن طريق سلطته فى تعديل الميزانية ، وفتح الاعتمادات الاضافية ، ونقل وتخفيض الاعتمادات . أما المراقبة اللاحقة للتنفيذ فكان يقوم بها عن طريق فحص الحساب الختامى وإقراره . وقد أعطى دستور سنة ١٩٥٦ لمجلس الأمة حق مراقبة تنفيذ الميزانية (م ١٠٣ و ١٠٤) . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ ومع ذلك فان له هذا الحق كما سبق ذكر ذلك (١).

---

(١) راجع الفقرة ٦٤١ ص ٥٧٥ فيما سبق .

المطلب الثالث

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

٦٥٣ — هذا النوع من الرقابة تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهو أعظم أهمية من كل من الرقابة الادارية والرقابة البرلمانية ، لأن الأولى لم تخرج عن كونها رقابة من الادارة على نفسها ، طبقاً للقواعد التى تضعها. أما الثانية ، وبخاصة الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى ، فلأنها بمفردها غير كافية ، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية ، من مجرد فحص الحساب الختامى ، معرفة تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياته المختلفة ، التى قد تكون اشتملت على مخالفات ، لا تكشف عنها الأرقام المجملة الواردة فى الحساب الختامى . من كل هذا تتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة مستقلة ، أشبه شيء بمراقبى الحسابات بالنسبة إلى شركات المساهمة ، لفحص تفاصيل التنفيذ ، ومراجعة حسابات الحكومة المالية على أساس مستندات التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما قد يكون بها من مخالفات لما أجازه البرلمان ، أو لنصوص القوانين أو اللوائح ، ووضع تقرير يستطيع البرلمان على أساسه أن يفحص الحساب الختامى للادارة المالية فحصا جديا ، وينبغى من جهة أخرى ، أن تنظم هذه الرقابة بحيث لا يترتب عليها تعطيل سير المرافق العامة أو إرهاق الادارة .

§ ١ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى انجلترا

المراقب المحاسب العام

٦٥٤ — تعهد انجلترا منذ سنة ١٨٦٥ بمراقبة حساباتها ومراجعتها إلى موظف كبير فى مرتبة الوزراء يسمى « المراقب المحاسب العام » وقد سبقت الاشارة إليه (١) ، يعينه الملك ، وهو غير قابل للعزل ، إلا بناء على طلب

(١) راجع الفقرة ٦٥٠ ، ص ٥٨٢ فيما سبق .

البرلمان بخطاب اتهام ، ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم ، ويتمتع فى عمله باستقلال تام ، ولا تستطيع الحكومة إنقاص مرتبه أو زيادته ، لأنه يؤخذ من من الاعتماد الدائم (١) وله مهمتان : يدل عليهما اسمه ، الأولى المراقبة قبل الصرف ، والأخرى المراجعة بعد الصرف . وتعرض عليه أولا جميع أوامر الصرف التى يصدرهـــا الوزراء ، بعد أن تصادق عليهـــا وزارة المالية (Board of Treasury) ليفحصها ، فاذا وجدها مطابقة للقوانين الخاصة بها ، أذن بالصرف وأعادها إلى وزارة المالية ، فترسلها إلى بنك انجلترا الذى تودع فيه أموال الحكومة فى حساب خاص ، لا يجوز السحب منه إلا باذن المراقب المحاسب العام ، فينقل البنك المبالغ التى اعتمد المراقب المحاسب العام صرفها إلى حساب آخر مفتوح باسم « الصراف العام » (Paymaster-General) والصراف العام عضو فى الوزارة ووظيفته تنفيذ أوامر الصرف الجزئية التى تصدرها كل وزارة ومصالحها المختلفة وفى حدود المبلغ الاجمالى الذى وافق عليه المراقب المحاسب العام .

ويتبع المراقب المحاسب العام موظفون فى جميع الادارات الحكومية ، مهمتهم أن يراجعوا تفاصيل النفقات ، وعلى أساس مراجعتهم يقدم المراقب المحاسب العام تقريره إلى مجلس العموم حيث تفحصه « لجنة المحاسبة العامة » التى سبقت الاشارة إليها عند الكلام على الرقابة البرلمانية . فنظام المراقبة الانجليزى يجمع بين المراقبة السابقة التى يقوم بها المراقب المحاسب العام ، والمراقبة اللاحقة التى يقوم بها للبرلمان .

§ ٢ـ الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى فرنسا
محكمة المحاسبة

٦٥٥ — تقوم بالمراقبة فى فرنسا هيئة تسمى « محكمة الحسابات » أو

(١) راجع الفقرة ٥٦ ص ٦٩ فيما سبق .

« محكمة المحاسبة » (Cour des Comptes) وهى محكمة إدارية منظمة على نسق المحاكم القضائية ، ولكن جلساتها غير علنية ، أنشأت فى سنة ١٨٠٧ بقانون ١٦ سبتمبر سنة ١٨٠٧ وهى مكونة الآن من خمس دوائر (١) ولها رئيس أول ، ورؤساء دوائر ، ومستشارون ، ومستشارون مساعدون ، ومحاسبون مهمتهم تحضير التقارير ، ويمثل الحكومة بها « نائب عام » و« محامون عامون » . وهؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل ما عدا المحاسبين (إذ ليست لهم صفة قضائية) والنائب العام ، والمحامين العامين (لأنهم يمثلون الحكومة) .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ على أن محكمة المحاسبة تساعد البرلمان والحكومة فى مراقبة تنفيذ القوانين المالية .

ولمحكمة المحاسبة اختصاصان ، اختصاص قضائى ، واختصاص إدارى مالى.

١ – الاختصاص القضائى :

٦٥٦ — يتلخص الاختصاص القضائى فى فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، إذ يقدم المحاسبون حساباتهم كل سنة إلى وزير المالية فيحولها إلى المحكمة ، حيث توزع على دوائرها ، فتراجع ، ويفحص مدى انطباقها على الاعتمادات البرلمانية . ثم يحكم اما ببراءة ذمة المحاسبين ، أو بمديونيتهم للخزانة العامة ، وترسل الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها ، فيكلف المحاسبين تسديد ما عليهم أو يحيلهم إلى القضاء الجنائى ، إذا كان هناك ما يستدعى ذلك .

وحكم محكمة المحاسبة نهائى ، ولكن يمكن الطعن فيه بطريقتين : التماس إعادة النظر والنقض . إما التماس إعادة النظر (recours en revision) فيجوز فى حالة اكتشاف مستندات جديدة ، ويعرض على دوائر محكمة المحاسبة مجتمعة.

---

(1) De Mirimonde, A.P., La Cour des comptes, 1947.- Ttrotabas, L., Institutions financières, Paris, 1960,
(ينظر توزيع الأعمال على الدوائر الخمس ، ص ٢٠٣ من الكتاب الأخير) .

وأما النقض (recours en cassation) فيجوز فى حالة مخالفة الشكل أو القانون ويرفع إلى مجلس الدولة ، فاذا نقض الحكم أعاد الدعوى إلى محكمة المحاسبة ، لتحكم فيها دائرة أخرى ، على أساس الرأى الذى يبديه مجلس الدولة.

ب - الاختصاص الادارى المالى :

٦٥٧ — لمحكمة المحاسبة عدة اختصاصات غير الاختصاص القضائى ، وقد أصبحت لهذه الاختصاصات الآن أهمية كبيرة ، وهى تضع تقريرا سنويا ترفعه إلى رئيس الجمهورية ، تبين فيه رأيها فى تصرف الآمرين بالصرف ، وهم الوزراء ، مما تتبينه من فحصها للحسابات التى تعرض عليها ، من مخالفات ارتكبوها أثناء تنفيذ الميزانية ، وما يجب أن يعمل فى المستقبل لعلاج الحالة ، ومنع تكرار وقوع هذه الأخطاء ، وتقترح المحكمة إلى جانب ذلك تعديل النظم المالية المعمول بها فى البلاد ، إذا رأت ما يدعو إلى ذلك . وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية ، ويوزع على أعضاء البرلمان ، وعلى أساسه تدرس لجنة المالية بالجمعية الوطنية الحساب الختامى للادارة المالية ، وتضع تقريرا عنه يناقش على ضوئه الحساب الختامى عند تقديمه للاعتماد .

وقد أضاف دستور ١٩٤٦ مهمة أخرى لمحكمة المحاسبة ، وهى أن تقوم بما تكلفها به الجمعيـــة الوطنية من التحريات والبحوث ، المتعلقـــة بمسائل الايرادات والمصروفات أو بادارة الخزانة العامة .

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا

(Cour de discipline budgétaire)

٦٥٨ — أنشئت بقانون ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وعهد إليها بتوقيع الجزاء على كل مخالفة للقواعد الخاصة بصرف الأموال العامة ، والتى تقع من أى موظف مدنى أو عسكرى ، وبهذا شملت الرقابة كل موظف ، بعد أن كانت

قاصرة على المحاسبين ، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبة ، وهى مستقلة عن تلك المحكمة وأحكامها نهائية ،ولا يجوز الطعن فيها إلا بطريق التماس إعادة النظر أو بطريق النقض أمام مجلس الدولة ، ويرفع الأمر إليها بواسطة النائب العام ، لمحكمة المحاسبات بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية ، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو وزير المالية ، أو أى وزير آخر بالنسبة للموظفين التابعين له ، أو محكمة المحاسبة ، وتحكم بالغرامة .

§ ٣ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى الجمهورية العربية المتحدة

ديوان المحاسبات

٦٥٩ — كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الحكومة موكولة حتى سنة ١٩٤٢ إلى إدارة بوزارة المالية (الخزانة) تسمى « مراقبة إيرادات ومشروعات الحكومة » وضع لها نظام خاص ، وصدرت بشأنها تعليمات فى سنة ١٩١٥ ، وألزم القانون المالى الوزارت والمصالح بأن ترسل إليها حساباتها شهريا ، فتراجع ٥٠٪ منها بطريق « الحشى » وكان لها أن تطلب المستندات المؤيدة للصرف ، وما تشاء من البيانات ، ولها أن تطلب رد ما صرف بغير حق بل وتأمر بتحصيله من ماهية العمال المسئولين . ولكنها لا تتعرض لمراجعة الايرادات أو مراقبتها .

وقد دل العمل على أن هذه المراجعة غير وافية بالغرض ، ومن أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية ، فهى لم تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية لنفسها .

٦٦٠ — وظهرت فكرة انشاء « هيئة للمراقبة » مستقلة عن السلطة التنفيذية حين أصدر دستور ١٩٢٣ ، إذ نص فى المادة ١٤٤ منه على أن « يقدم إلى البرلمان فى بداية كل دور انعقادى عاد الحساب الختامى للادارة المالية عن

العام المنقضى ، مما يقتضى وجود هيئة مستقلة للمراقبة ، لأنه ليس من السهل على البرلمان أن يراجع الحساب الختامى مراجعة تامة ، لما يستلزمه ذلك من تخصص فنى ومجهود طويل فى الاطلاع على جميع مستندات الصرف ، ولا يتسع وقته إلى كل ذلك .

وفى سنة ١٩٢٤ أشار مجلسا النواب والشيوخ على الحكومة بانشاء هيئة للمراقبة وكررا هذه الرغبة سنة ١٩٢٦ ، فأعدت وزارة المالية مشروعا عرض على البرلمان فى سنة ١٩٢٧ ، ولكنه لم يتم ، فعرضته الحكومة مرة أخرى على مجلس النواب فى سنة ١٩٣٠ فوافق عليه وأحاله إلى مجلس الشيوخ ولكنه لم يتم أيضا .

ولم تدخل الفكرة فى دور التنفيذ إلا فى سنة ١٩٤٢ ، حيث أعادت الحكومة النظر فى المشروع وأدخلت عليه بعض التعديلات ، ووافق عليه البرلمان وصدر به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ فى ١٧ أغسطس بانشاء ديوان المحاسبة ، وهو مأخوذ عن النظامين الانجليزى والفرنسى وغيرهما من النظم ، ويشمل المراقبة اللاحقة للصرف . وقد أدخلت على هذا القانون فيما بعد تعديلات لاستكمال تنظيم ودعم استقلاله (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩) ، كما عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانونين ١١٩ و ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ ، ثم استبدل به ، فى ١٧ يوليه سنة ١٩٦٠ ، بعد اتحاد مصر وسوريا فى الجمهورية العربية المتحدة قانون جديد صدر بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ الذى أطلق على الديوان اسم « ديوان المحاسبات » . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون الأخير بمقتضى القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ .

ديوان المحاسبات

٦٦١ — ديوان المحاسبات هيئة مستقلة ملحقة برياسة الجمهورية ، وظيفتها مراقبة ايرادات الدولة ونفقاتها ، ومراقبة حسابات عدة هيئات أخرى بينها القانون .

والديوان مشكل من رئيس وعدد كاف من الأعضاء ، من بينهم نائب للرئيس ووكلاء ، ووكلاء مساعدون ، وملحق به العدد اللازم من الموظفين الفنيين .

وهو مكون من إدارات عينت اللائحة التنفيذية للقانون عددها ، كما حددت اختصاصاتها .

§ ١ – مدى استقلال الديوان

٦٦٢ – يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس الجمهورية ، أما أعضاؤه وهم الموظفون الفنيون من درجة مدير عام ومن فوقهم فيعينون أيضا بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس الديوان ، وتسرى عليهم فيما لم يرد بشأنه نص خاص ، القواعد المقررة بالنسبة إلى سائر موظفى الدولة (المواد ٢٢ و٢٣ و٣٧ من قانون الديوان) .

وقد كان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ينص على أن رئيس الديوان غير قابل للعزل ولا للأحالة إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس النواب (١) . أما قانون سنة ١٩٦٠ فلم يرد به نص خاص برئيس الديوان ، وانما ورد به نص يشمل اعضاء الديوان جميعا ، هو الماده ٣١ التى جاء بها « : أعضاء ديوان المحاسبات غير قابلين للعزل (للتسريح) . ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبها الوظيفة أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الديوان ، وبعد موافقة الهيئة التى تشكل منها المحكمة التأديبية » . على أنه صدر فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٦٢ القرار بقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ يلغى المادة ٣١ المذكورة ، بذلك أصبح رئيس الديوان وأعضاؤه قابلين للعزل والاحالة إلى المعاش .

(١) وبناء على ذلك أحيل كامل صدقى باشا ثانى رئيس للديوان إلى المعاش « لعدم توافر ثقة المجلس فيه لحزبيته التى تتنافى مع أعمال منصبه » ، كما جاء فى قرار مجلس النواب . ومع ذلك قرر مجلس الشيوخ القائم وقتئذ شكره على جهوده التى بذلها فى خدمة الدولة .

ويعامل رئيس الديوان معـاملة الوزراء بالنسبة للمرتب والمعاش والاتهام والمحاكمة ، ولا يجوز ن يقوم بأي عمل آخر يتقاضى عنه مرتبا أو مكافأة من خزانة الدولة أو أية شركة أو هيئة مالية أخرى ، كما لا يجوز أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يشترى شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه .

وهو يعين بقرار من رئيس الجمهورية (١) .

ويعامل نائب الرئيس من حيث المرتب معاملة نائب رئيس مجلس الدولة .

٦٦٣ — ولرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير الخزانة (٢) فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان ، وفى تنظيم وإدارة أعماله.

ويتولى رئيس الديوان الاشـراف الفنى والادارى على أعمـال الديوان وموظفيه ، واصدار القرارات اللازمة لتنظيمه وإدارة أعماله ويعاونه فى ذلك نائب الرئيس . وللرئيس أن ينوض نائبه فى مباشرة بعض اختصاصاته كما أن له أن يفوض الوكلاء أو الوكلاء المساعدين فى مباشرة بعض اختصاصات الرئيس . وللرئيس بالنسبة إلى موظفى الديوان سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح (٣) .

---

(١) كان تعيين رئيس الديوان يتم بمرسوم بنـــاء على عرض رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس المذكور ، ويبلغ هذا التعيين إلى البرلمان ، ولما ألغى استصدار مراسيم بمقتضى القانون رقم ٦٥٨ لسنة ١٩٥٤ أصبح يتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء . أما الآن فان التعيين يتم « بقرار » من رئيس الجمهورية ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الأولى من من القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) كانت المادة ٥ من مشروع سنة ١٩٣٠ تعطى رئيس الديوان فى تعيين الموظفين ومنحهم العـلاوات وترقيهم والترخيص لهم بأجازات ، سلطة وزير من الوزراء ، ولكن الحكومة فى مشروع سنة ١٩٤٢ جعلت له سلطة وزير المالية وهى أوسع من سلطة باقى زملائه ، وقد وافق البرلمان على ذلك .

كذلك يلاحظ أن مراقبى ومديرى ورؤساء المستخدمين ووكلائهم بالوزارات والمصالح ماعدا ديوان المحاسبات تابعون لديوان الموظفين ، وتدرج وظائفهم بميزانيته (ق ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة المدنيين م ٣) .

(٣) كذلك منح قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٢ مايو سنة ١٩٥٤ رئيس=

وانشئت بالديوان لجنة للنظر فى شئون موظفيه الفنيين (١) ، ولها جميع الاختصاصات المخولة للجان شئون الموظفين طبقاً للقوانين واللوائح .

٦٦٤ — وفيما يتعلق بميزانية الديوان ، يضع رئيس الديوان مشروعها ويرسله فى موعد لا يجاوز آخر يناير من كل سنة ، إلى وزارة الخزانة لتتولى تقديمه إلى مجلس الأمة تحت قسم خاص فى مشروع ميزانية الدولة العامة ، ويدرج وزير الخزانة المشروع كما أعده رئيس الديوان ، على أنه إذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام الماضى ، جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس الجمهورية للبت فيهـــا .

أما مراجعة حسابات الديوان نفسه فتقوم بها وزارة الخزانة وتبلغ نتيجتها إلى الديوان .

§ ٢- اختصاصات الديوان

٦٦٥ — يختص ديوان المحاسبات بما يأتى :

(١) مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها (ويشمل ذلك حسابات الوزارات والمصالح المختلفة) ، ومراجعة حسابات التسوية والسلف ، والرقابة على المخازن العامة مما سنبينه فيما بعد .

=الديوان السلطة الممنوحة لديوان الموظفين بمقتضى قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩٥٢ وذلك فيما يختص بمنح موظفى ديوان المحاسبات المكافآت المستحقة لهم عن أعمال إضافية .

(١) تشكل هذه اللجنة من نائب رئيس الديوان (أو أحد الوكلاء) رئيسا ، وعضوية أربعة أعضاء بحسب ترتيبهم فى الأقدمية ، وفى حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه يحل محله من يليه فى الأقدمية ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة .

(٢) مراقبة حسابات الهيئات ذات الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة أو المستقلة عنها .

(٣) مراقبة حسابات مجالس المحافظات ، ومجالس المدن ومجالس القرى :

(٤) مراقبة حسابات أية هيئة تنزل لها الحكومة عن جزء من مال الدولة إما بطريق ، **الإعانات** كالجمعيات الخيرية والاجتماعية والمستشفيات والهيئات الرياضية والعلمية ، وصناديق معاشات وإعانات بعض النقابات.... الخ . أو لغرض **الاستثمار** غير أن شركات المساهمة التي تشترك الحكومة بجزء في رأس مالها لا تخضع لرقابة الديوان المالية ، وذلك إكتفاء بالرقابة المقررة على شركات المساهمة (م ٣/٨٩ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٦) . ومع ذلك فبالنسبة إلى الشركات التي لا يقل نصيب الحكومة فيها عن ٢٥٪ يتولى ديوان المحاسبة مراجعة تقارير مراقبي حساباتها (١) . (م٤/٢ من قانون الديوان) (٢) .

---

(١) وكانت المادة ١٥-٢ من المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٤٦٥ لسنة ١٩٥٣) بانشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى تنص على أن المجلس « لا يخضع فى إدارة أمواله ولا فى حساباته للقواعد والتعليمات التى تجرى عليها الحكومة ولا للرقابة التى تخضع لها ميزانية الدولة . وذلك بالنسبة إلى جميع المشروعات سواء فى ذلك التى يقوم بتنفيذها بنفسه أو بالواسطة أو تلك التى يرى أن يكل تنفيذها إلى الوزارات والمصالح والهيئات العامة » . على أن هذا النص قد ألغى بالغاء القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ الذى أدمج المجلس المذكور فى لجنة التخطيط القومى .

(٢) فيما يتعلق بالبنك المركزى المصرى ، والبنك الأهلى المصرى يعهد بمراجعة حسابات كل منها سنويا إلى مراقبين ، ويحدد اتعابها وزير الاقتصاد على أن يمثل أحدهما ديوان المحاسبات بناء على ترشيح من رئيس الديوان .

وتقوم هذه المراجعة مقام مراقبة ديوان المحاسبات (القرار بقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ فى شأن البنك المركزى المصرى والبنك الأهلى المصرى ، م ١١ ، ٢١) =

(٥) فحص ومراجعة حسابات شركات المساهمة التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح أو تؤدى لها الحكومة إعانات مباشرة (م ٤/٢ من قانون الديوان) .

(٦) مراجعة كل حساب آخر تناط بالديوان مراجعته بقانون أو بقرار من رئيس الجمهورية أو من مجلس الأمة .

ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة بالاقليم المصرى ، المعدلة بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٨ من أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الوزير مانح الالتزام أو المشرف على الجهـــة مانحـة الالتزام ، أن يعهد إلى ديوان المحاسبات بمراقبة انشاء المرفق وسيره من الناحية المالية ، وفى هذه الحالة يمارس الديوان ما عهد به إليه ، ويقدم تقريرا بذلك إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام (١). وعلى الملتزم أن يقدم إلى مندوبى الديوان كل ما قد يطلبونه

═ ويطبق هذا الحكم أيضا على البنك البلجيكي والدولى بمصر (بنك بور سعيد) (القرار الجمهورى رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٦١ م ١٨)— ينظر القانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠ فى شأن انتقال ملكية البنك إلى الدولة .

(١) صدر بعد ذلك تطبيقاً للنص المذكور قرار من رئيس الجمهورية رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٥٩ بتكليف ديوان المحاسبات بالرقابة المالية لانشاء وإدارة المرافق التى تتولاها الشركات والمؤسسات الآتية: «١» شركة ترام القاهرة ، «٢» مؤسسة خطوط القاهرة (أبو رجيله) ، «٣» شركة أوتوبيس مقار ، «٤» مؤسسة محمد فؤاد درويش «٥» شركة أوتوبيس نهضة مصر«٦» الشركة الحديثة للأتوبيس ، «٧» شركة أوتوبيس الكمال ، «٨» شركة سكك حديد مصر الكهربائية ، وواحات عين شمس ، «٩» شركة الكهرباء المصرية ، «١٠» الشركة المساهمة المصرية للتعمير والانشاءات السياحية بالمنتزة والمقطم ، «١١» شركة النور بمدينة الاسكندرية (لبون وشركاه)، «١٢» الشركة المصرية للاراضى والمبانى بالمعمورة ، «١٣» شركة مياه الاسكندرية

وللديوان فى سبيل تحقيق هذه الرقابة ، فحص كل ما يتعلق بالناحية المالية لهذه الشركات والمؤسسات كالميزانيات ودفاتر الحسابات وغيرها من المستندات والمخازن═

من أوراق أو معلومات أو بيانات أو إحصاءات ، كل ذلك دون الاخلال بحق مانح الالتزام فى فحص الحسابات والتفتيش على إدارة المرفق . فى أى وقت.

ومن هذا القبيل أيضا مراجعة حسابات بعض الهيئات والمؤسسات العامة(١).

مراقبة الايرادات :

٦٦٦ - تنص المادة السادسة من قانون إنشاء الديوان على أنه فيما يتعلق بالايرادات يختص الديوان :

= وغير ذلك مما تقتضيه الرقابة المشار إليها ، ويقدم الديوان تقريرا كل ستة أشهر عن ذلك إلى وزير الشئون البلدية والقروية بالاقليم المصرى ، ومجلس محافظة القاهرة أو مجلس محافظة الاسكندرية حسب الأحوال .

(١) فحص ومراجعة حسابات هيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس المنشأة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٦٠ (م ٧) . ويقدم الديوان للهيئة تقريرا سنويا بنتيجة هذا الفحص - وفحص ومراجعة حسابات عدة مؤسسات وهيئات عامة ، وتقديم تقارير سنوية إلى مجالس إدارتها بنتيجة الفحص ، نذكر فيما يلى أهمها ، وبجانب كل منها القرار الجمهورى الذى ينص على ذلك : مؤسسة مصر (٢٤٩ لسنة ١٩٦١ م ١٦) - مؤسسة النصر (٢٥٠ لسنة ١٩٦١ ، م ١٤) - المؤسسة العامة للثروة المائية (١٣٢٣ لسنة ١٩٦١ م ١٢) - مؤسسة المصانع الحربية والمدنية (١٤٧٨ لسنة ١٩٦١ ، م ١٧) - المؤسسة العامة لتعمير الصحارى (١٥١٥ لسنة ١٩٦١ م ١٥) - المعهد القومى للادارة العليا (١٥١٧ لسنة ١٩٦١ م ١٣) - المؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات (١٥٢٥ لسنة ١٩٦١ م ١٣ - (المؤسسات العامة الصناعية (١ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسة المصرية للتعمير والانشاءات السياحية (٦٠ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسات العامة الآتية التابعة لوزير التموين ، وهى: المؤسسة المصرية العامة للثروة المائية، المؤسسة المصرية العامة للصوامع والتخزين ، المؤسسة المصرية التعاونية الاستهلاكية، المؤسسة المصرية الاستهلاكية العامة ، المؤسسة العامة للمطاحن والمضارب والمخابز (٥٦٣ لسنة ١٩٦٢ م ١٠) - المؤسسات العامة الآتية التابعة لوزير الاقتصاد ، وهى المؤسسة المصرية العامة للتجارة ، المؤسسة المصرية العامة لتجارة الاقطان ، المؤسسة المصرية العامة للبنوك ، المؤسسة المصرية العامة للتأمين ، المؤسسة المصرية العامة للادخار (٩٧٠ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى (١٦١٤ لسنة ١٩٦٢ م ١٣) . =

(ا) بمراقبة تحصيلها ونوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها فى الحسابات الخاصة بها .

(ب) بتحقيق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولا بها ، وتوجيه النظر إلى ما قد يراه فيها من نقص .

(ج) بفحص اللوائح والأنظمة الادارية النـافذة للتأكد من تطبيقها وكفايتها لضبط أساس الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة ، ولضمان تحصيلها طبقاً للقوانين .

وفى تطبيق الأحكام المذكورة أوجب القانون على الديوان أن يتثبت بوجه خاص (م ٧ من قانون الديوان) :

(١) — من أن حوافظ توريد الايرادات(أرساليات الحياة) ،والمستندات التى تقوم مقامها روجعت بواسطة الموظفين المختصين ، وأن الايرادات المبينة بها دخلت الخزانة العامة .

(٢) — من أن ما قدمته المصالح من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الايرادات مضافا إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم واللوائح النافذة ، وأنه لم يدخر جهدا فى تحصيل ذلك المتأخر .

(٣) — من أنه لم يحصل إعفـاء من ضريبة أو رسم فى غير الأحـوال المنصوص عليها فى القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .

(٤) من أن تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقاً للقوانين .

مراقبة المصروفات :

٦٦٧ — ذكرت المادة الثامنة من قانون إنشـاء الديوان أنه فيما يتعلق بالمصروفات يختص الديوان :

= ومن ذلك أيضا مراقبة حسابات الحكومة فى قطاع غزه (النظام الدستورى لقطاع غزه بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٦٢ م ٦٨).

(ا) بالتثبت من أنها أنفقت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقاً للقوانين واللوائح النافذة .

(ب) بتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييدا للصرف والاستيثاق من مطابقتها للأرقام المدرجة بالحسابات .

وأوجب القانون على الديوان — فى تطبق الأحكام المذكورة — أن يتثبت بوجه خاص (م ٩) :

(١) — من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة فى المستندات .

(٢) — من أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للوائح ، وأنها مصحوبة بالأذون المطلوبة والمخالصات (المستندات) الصحيحة .

(٣) — من أن جميع المصروفات خصمت من الباب والبند الذى هو من نوعها طبقاً لما هو وارد فى الميزانية .

(٤) — من أن الاعتمادات المربوطة لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم تتجاوز إلا بعد الترخيص بذلك من السلطة المختصة .

(٥) — من أن المبالغ المنصرفة على الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة صرفت فى الوجوه التى فتحت الاعتمادات من أجلها ، وأنه لم يباشر أى عمل غير مدرج بالميزانية دون إذن سابق من مجلس الأمة .

(٦) — من صحة الأسباب التى أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة ، ومن أن الوفر فى اعتماد عمل ما لم يستخدم فى تجاوز اعتماد آخر ، تجاوزا يترتب عليه زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل ، بغير إذن السلطة التى تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية .

(٧) — مما قد يحدث من أرتباط إحدى المصالح ارتباطا يترتب عليه تجاوز المربوط من بنود ميرانيتها ولو كانت المصروفات لم تصرف فعلا .

(٨) — من الأحوال التى تستخدم فيها احدى المصالح وظيفة ممنوحة بصفة شخصية أو محتفظا بالغائها أو تعديلها عند أول خلو .

(٩) — من صحة تنفيذ الأحكام الواردة فى قرارات ربط الميزانية .

مراجعة حسابات التسوية وحسابات السلف :

٦٦٨ — **حسابات التسوية** هى حسابات لا تنتهى بانتهاء السنة المالية ، كحساب الميزانية ، وانما ترحل من سنة إلى أخرى حتى ينتهى الغرض منها ، وتشمل :

(ا) **حسابات الودائع** ، وهى مبالغ مودعة فى الخزانة العامة بصفة أمانة ترد فيما بعد ، ومثالها تأمينات المقاولين والمتعهدين التى يقدمونها للحكومة عند قيامهم بعمل ما ضمانا لتنفيذه على الوجه المطلوب ، ويستردونها عند انتهاء العمل . وتأمينات الحجاج ، وهى مبالغ يدفعها الحجاج بصفة أمانا عند سفرهم وترد إليهم عند عودتهم ، ومرتجع الماهيات التى لم تصرف فى موعدها وما إلى ذلك .

(ب) **حسابات العهد** ، ومنها عهد تحت التحصيل ، وهى مبالغ تصرفها الحكومة على أن تحصلها ممن تجب عليه ، كالمبالغ التى تدفعها لبعض الأشخاص بصفة تعويض عن ضرر ألحقه بعض الموظفين بهم ، على أن تحصلها من الموظف المسئول . وعهد تحت التسوية ، وهى مبالغ مخصومة لحساب وزارة أو مصلحة تحت التحصيل منها .

(حـ) **الحسابات الجارية** ، ومثلها حساب جارى حصة مصر فى صندوق النقد الدولى ، وحساب جارى نفقات انتشال بعض السفن الغارقة فى ميناء الاسكندرية .

وفى مراجعة حسابات التسوية المذكورة يجب أن يتثبت الديوان من صحة عملياتها ، ومن أن أرقامها المقيدة فى الحسابات مؤيدة بالمستندات القانونية .

وعلى الديوان أن يراجع أيضا **حسابات السلف** التى أجرتها الحكومة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريدها أصلا وفائدة للخزانة العامة (م ١٠ من قانون إنشاء الديوان) .

الرقابة على المخازن العامة :

٦٦٩ — يختص الديوان أيضا بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها . ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص (م ٨/٣ من قانون الديوان) .

على أن القانون رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٥٦ استثنى مخازن وزارة الحربية ذات الصفة السرية من التفتيش عليها بواسطة ديوان المحاسبات ووزارة الخزانة ، وجعلها من اختصاص مديرى الامدادات والتموين ومديرى الأسلحة ، وألزمهم بتقديم شهادات تثبت قيامهم أو من ينوب عنهم بهذا التفتيش إلى ديوان المحاسبات ووزارة الخزانة . ويحدد وزير الحربية بقرار منه المخازن التى لها صفة السرية .

كذلك أعفى القانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ (م ٣/١) وزارة الحربية فيما يتعلق بالعقود التى تبرمها مع الحكومات والمؤسسات الأجنبية بشأن توريد المعدات أو الآلات اللازمة لأغراض التسلح ، من تفتيش ورقابة كل من

ديوان المحاسبات ووزارة الخزانة . على أن ذلك لا يعنى إعفاءها من كل رقابة إذ ألزمت المادة الثانية من القانون نفسه وزير الحربية أن يضع بالاتفاق مع وزير الخزانة النظم اللازمة للتفتيش والرقابة .... الخ .

عقود التوريدات والاشغال العامة :

٦٦٩ م — استحدث المشرع حالة من حالات الرقابة السابقة على الصرف للمرة الأولى فى قانون سنة ١٩٦٠ بأن أخضع لرقابة الديوان السابقة عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا والتزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيه . وذلك مع عدم الاخلال بأحكام قانون مجلس الدولة ، وتشمل الرقابة فى هذه الحالة التحقق من أن هذه العقود قد أبرمت ضمن الاعتمادات المدرجة لها فى الميزانية ، ووفقاً للأحكام والقواعد المالية المقررة . وإذا ظهر للديوان أن فى ابرام العقد مخالفة للاحكام السابقة كان لرئيسه أن يعترض عليه بقرار مسبب ، ويجوز للوزير المختص عندئذ أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ، ويعمل بالقرار الذى يصدر عنه (م ١١ /١ من قانون الديوان) .

غير أن هذا النص لم يلبث أن ألغى بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ الصادر فى ١٤ فبراير .

تعيين الموظفين وترقيتهم ومنحهم العلاوات والمعاشات :

٦٦٩ م(١) — تقضى المادة ١٢ من قانون الديوان بضرورة تبليغ القرارات الصادرة بتعيين الموظفين وترقيتهم ومنحهم العلاوات وما فى حكمها إلى الديوان خلال أسبوعين من تاريخ اصدارها . أما فيما يختص بالمعاشات وما فى حكمها ، فتبلغ القرارات الصادرة بها خلال شهر من تاريخ

صدورها ، ويبدى الديوان ملاحظاته فيما يتعلق بمطابقة هذه القرارات للميزانية والقواعد المالية ، ويبلغها إلى الجهة المختصة قبل مضى المدة التى تكتسب فيها هذه القرارات حصانتها بوقت كاف .

٣ - اجراءات المراجعة

٦٧٠ - يقوم الديوان بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها فى مقر الديوان نفسه ، أو فى مقر المصالح أو الهيئات أو المؤسسات بانتداب موظفين لهذا الغرض .

وللديوان الحق فى أن يفحص - عدا المستندات المنصوص عليها فى اللوائح - أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة لأعمال المراجعة (م ١٣ /٢ من قانون الديوان) .

ولتيسير عمل الديوان وتمكينه من إجراء الفحص والمراجعة ، أعطى حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها ومن يقوم مقامهم من الموظفين المختصين ، وحق مراسلتهم فى ذلك . على أن حق الاتصال المباشر هذا مقصور على الأغراض المذكورة .

وترسل المستندات الحسابية الخاصة بكافة الوزارات والمصالح بعد مراجعتها بواسطة الديوان ، وكذا مستندات الديوان التى تراجع بواسطة وزارة الخزانة إلى دار المحفوظات العمومية لحفظها (١) .

ملاحظات الديوان والاجابة عنها:

٦٧١ - لديوان المحاسبة أن يوجه ملاحظات ومناقضات إلى الوزارات

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥٣ (الوقائع المصرية ، ملحق العدد ٨٨ بتاريخ ١٢-١١-١٩٥٣) .

والمصالح المختلفة ، إذا رأى ذلك نتيجة فحص حساباتها . وقد أوجب القانون على الموظفين الذين يناط بهم الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة ، أو هيئة أو مؤسسة عامة ، أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان وأن يجيبوا عنها ، ويبلغ الديوان إلى الجهة المختصة كل ما يتراءى له من الملاحظات التى أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ اللازم بشأنها .

وعلى الجهة الادارية المختصة اخطار الديوان بما تتخذه فى شأن المخالفات التى يبلغها الديوان ، خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغها :

وإذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الوزارت أو المصالح أو الهيئات أو المؤسسات العامة تعرض المسألة على رئيس الجمهورية للفصل فى الخلاف .

ويجب على رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الأمة المسائل التى وقع خلاف بشأنها .

ملاحظات الديوان عن مراجعة حسابات بعض شركات المساهمة :

٦٧١ م — يبلغ الديوان ملاحظاته على مراجعة حسابات شركات المساهمة التى تضمن لها الدولة حدا أدنى من الأرباح ، أو تؤدى لها اعانات مباشرة ، إلى وزارة الاقتصاد ، ومجلس إدارة الشركة قبل انعقاد الجمعية العمومية بثلاثين يوما على الأقل .

ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الديوان على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

أما الشركات التى لا يقل نصيب الدولة فى رأس مالها عن ٢٥٪ فان

الديوان يتولى مراجعة تقارير مراقبي حساباتها (١) ؛ وله فى سبيل التحقق من فحص مراقبي الحسابات وكل ما يتعلق بأعمالهم ، الحصول فى كل وقت سواء من المراقب أو من الشركة ، على ما يلزمه من ايضاحات وبيانات ، بما فى ذلك الاطلاع على الدفاتر والمستندات وغير ذلك مما يستلزمه البحث ، وعلى المراقب أن يوافى الديوان بصـــورة من تقريره قبل موعـــد انعقاد الجمعية العمومية بستين يوما على الأقل .

ويبلغ الديوان ملاحظاته على تقرير مراقب الحسابات إلى الجهة الادارية المختصة ، ومجلس إدارة الشركة قبل انعقاد الجمعية العمومية بثلاثين يوما على الأقل . ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الديوان على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

وتكون مراجعة حسابات شركات المساهمة فى كلتا الحالتين السابقتين طبقاً للاصول التجارية ، وفى نطاق الأحكام واللوائح التى تنظم أعمال هذه الشركات .

٤ ـ تقارير الديوان

٦٧٢ — يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا عن الحساب الختامى للسنة المالية التى انتهت يبسط فيه ما يراه من ملاحظات ، ويرفع هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية والى مجلس الأمة فى مبدأ كل دور انعقاد عادى ويبلغ فى الوقت ذاته إلى وزير الخزانة .

وعلى أساس هذا التقرير يدرس مجلس الأمة الحساب الختامى ، ويعتمده

---

(١) نص قانون الديوان فى المادة ١٧ منه على أن يكون تعيين مراقبى حسابات هذه الشركات بقرار من رئيس الجمهورية ، من بين ثلاثة يرشحهم مجلس الادارة بعد أخذ رأى الجهة الادارية المختصة .

كذلك يضع الديوان تقارير سنوية عن الحساب الختامى للأزهر والمعاهد الدينية ويتقدم إلى رئيس الجمهورية، وعن الحساب الختامى لكل جامعة ويقدمه لوزير التعليم العالى وعن الحساب الختامى لكل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات ميزانية مستقلة أو ملحقة ويقدم إلى الجهة المختصة (١) .

ويجوز لرئيس الديوان أن يقدم تقارير مماثلة كلما دعت الضرورة ، وفى المسائل التى يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث تستدعى الحال سرعة نظرها .

٥ ـ تحصيل المبالغ المستحقة للحكومة

٦٧٢ م — للديوان أن يطلب من الجهة الادارية المختصة أن تتخذ الاجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ المستحقة للحكومة ، أو التى صرفت بغير وجه حق أو أهمل فى تحصيلها .

٦ ـ نقد نظام ديوان المحاسبات

٦٧٣ — عندما انشىء الديوان لم يحقق نظام الرقابة المالية ، الذى وضع وقتئذ ، الغرض المقصود منه فى تلافى الأخطاء المالية بوزارات الحكومة ومصالحها ، وقد ظل ديوان المحاسبات ينوه فى تقاريره السنوية بما يلمسه من كثرة بالغة فى المخالفات المالية التى يرتكبها الآمرون بالصرف والجباية فى مختلف الوزارات والمصالح ، وما يشاهد « من ذيوع روح التقصير والتهاون لدي طائفة كبيرة العدد من الموظفين الذين ائتمنوا على إدارة الأموال العامة

---

(١) ويقدم الديوان تقاريره عن النواحى المالية لشركات ومؤسسات التزام المرافق العامة التى يعهد إليه بمراقبتها إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام، كما سبق ذكر ذلك بآخر الفقرة ٦٦٥ ص ٥٩٤ فيما سبق .

فلم يوفوها حقها من الرعاية ولم يصونوها من العبث والتفريط ولم يراعوا حرمة الدستور ولا القانون ... »

كان لابد لعلاج هذه الحال من أمرين :

(أولهما) عدم قصر مهمة ديوان المحاسبات على مراجعة حسابات الحكومة بعد الصرف بل تنظيم الرقابة قبل الصرف ، ليكون ذلك بمثابة وقاية من الوقوع فى الخطأ أو المخالفة .

(الأمر الثانى) العمل على وقف المخالفات والأخطاء المالية الحسابية ، بمنع رؤساء الحسابات ووكلائهم ورؤساء المستخدمين ووكلائهم من التأشير على كل أمر فيه مخالفة للقواعد المالية ، وتخويل رئيس ديوان المحاسبات ، فى حالة ارتكاب أحد الموظفين المشار إليهم أو من الآمرين بالصرف بوجه عام مخالفة من هذا القبيل ، طلب توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال .

الرقابة السابقة :

٦٧٤ — ففيما يختص بالأمر الأول : ألفت لجنة مشتركة من وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة) وديوان المحاسبة لوضع نظام للرقابة قبل الصرف وقد أعد لهذا الغرض مشروع قانون يعدل قانون إنشاء الديوان وقتئذ (رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢) . قدم إلى مجلس الوزراء فى ٢ يونيه سنة ١٩٥٤ ، وهذا المشروع يخضع للرقابة السابقة جميع المصروفات العامة إلا ما استثنى منها بنص خاص فى قانون ، على أن المشروع نفسه استثنى من الرقابة السابقة : (ا) الماهيات والمرتبات والمكافآت والأجور والمعاشات وإعانة غلاء المعيشة وغيرها من المصروفات الثابتة (التى ترك المشروع تحديدها للائحة التنفيذية)

وذلك لوجود ضوابط ومعدلات لهذه المصروفات تكفى معها الرقابة اللاحقة (ب) المناقصات والمارسات التى لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه وجميع المصروفات التى لاتزيد قيمتها على هذا القدر ، ما عدا الاعانات التى يتكرر صرفها لهيئات فتخضع للرقابة إبتداء من السنة التاليـــة لتقـــديرها ، واحتاط المشروع فنص على عدم جواز تجزئة المناقصة أو الممارسة الواحدة أوالمصروف الواحد لتلافى الرقابة السابقة ، وقد دعا إلى تقرير هذا الاستثناء الرغبة فى تطبيق نظام الرقابة السابقة تدريجيا .

ولتنفيذ نظام الرقابة السابقة نص المشروع على مراقبات مالية محلية ، تنشأ بقرار من رئيس ديوان المحاسبات يبين تشكيلها ، ويحدد اختصاصاتها ، ويعين مقارها ، ونظام العمل بها . ولا يجوز الارتباط بأى مبلغ مما يخضع للرقابة السابقة ولا صرفه إلا بعد الحصول على إجازة بذلك من المراقبات المذكورة ، التى يجب عليها البت فى طلبات الارتباط خلال مده معينة (ترك تحديدها للائحة التنفيذية) ، وإلا كان للجهة طالبة الارتباط أن تجريه على مسئوليتها ، وذلك حتى لا تتعطل أعمال السلطة التنفيذية .

وإذا رأت المراقبة المالية المختصة عدم إجازة طلب الارتباط أو التصرف المقدم إليها ، أبلغت قرارها للجهة التى طلبت الاجازة ، فاذا عارضت تلك الجهة فيه ، وتمسكت المراقبة المشار إليها برأيها وجب عليها عرض الأمر مشفوعا بأسباب الخلاف على رئيس الديوان ليفصل فيه .

فاذا لم يتفق رأى رئيس الديوان مع رأي الوزير المختص أو ممثل الجهة طالبة الارتباط ، وجب عرض الخلاف على رئيس الجمهورية للفصل فيه ، فاذا أيد رأى الجهة التى طلبت الارتباط أو الصرف ، تعين على المراقبة المالية أن تجيزه مع إثبات ما تراه من التحفظات . ويبلغ رئيس الديوان الأمر فورا

للهيئة التشريعية مصحوبا بوجهة نظره والأسباب التى استند إليها رئيس الجمهورية فى قراره .

وأوجب المشروع من جهة أخرى على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التوقيع على كل أمر بصرف أى مبلغ يخضع للرقابة السابقة إلا بعد صدور إجازة بصرفه من المراقبة المالية المختصة .

ولكن هذا المشروع لم يتم .

* * *

وعندما صدر قانون ديوان المحاسبات الجديد (بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) كان يحتوى على نص (م١١ /١) يأخذ بالرقابة السابقة إلى حد ما فيما يتعلق بعقود التوريد ، والأشغـــال العامة ، وكل عقـد يرتب حقوقا أو التزامات ماليـة للدولة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيه على ما سبق ذكره بالفقرة ٦٦٩م ، ولكن هذا النص ألغى كما رأينا بالقرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ .

وقف المخالفات والأخطاء المالية:

٦٧٥ـ وفيما يختص بالأمر الثانى (وقف المخالفات والأخطاء المالية) صدر قراران من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ و ١٣أبريل سنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ، وقد سبقت الاشارة إليها عند الكلام على الرقابة الادارية (١)غير أن التشريع الأخير لم يحقق الآمال التى كانت معقودة عليه ، ولم يكن له أثر يعتد به فى وقف المخالفات والأخطاء المالية والحسابية ، ومرد ذلك أنه لم يتناول سوى طائفة معينة من المخالفات المالية ، وهى الخاصة بأحكام الدستور وقانون

---

(١) راجع الفقرات ٦٥٤ وما بعدها ص ... وما بعدها فيما سبق .

الميزانية ، فظلت سائر المخالفات الأخرى بمنأى عن أحكامه ، كما اقتصر من الناحية الأخرى على إلقاء تبعة تلك المخالفات على طائفة قليلة العدد من الموظفين دون سواهم ، هم رؤساء الحسابات ووكلاؤهم ، ومديرو المستخدمين ووكلاؤهم ، والموظفون المسئولون عن إمساك دفاتر الارتباطات ، مع أن هؤلاء الموظفين ليسوا هم المسئولين عن ارتكاب المخالفات المالية ، إذ كثيرا ما يأتمرون فى ذلك بأوامر رؤسائهم ، وكثيرا ما يكون هؤلاء الرؤساء هم المسئولون أصلا عن ارتكاب تلك المخالفات ، وتقضى العدالة أن يكون الآمرون بالصرف جميعا — فيما عدا الوزراء — لما هو مقرر بالنسبة لهم من مبدأ المسئولية الوزارية — مسئولين عن أوامرهم التى يصدرونها مخالفة للدستور وقانون الميزانية والقواعد المالية المقررة ، وسائر التصرفات المالية المشوبة . ولعلاج هذه الحال أنشئت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ هيئة تأديبية مستقلة شبيهة بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا ، السابق ذكرها (١) ، تختص بالنظر فيما يقع من المخالفات ، تلك الهيئة هى « المجلس التأديبى للمخالفات المالية » .

غير أن العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه تكشف عن قصور أحكامه عن بلوغ الغايات التى قصدت منه ، هذا إلى ما أسفر عنه تطبيقه من صعوبات ناجمة عن أن كثيرا من المخالفات المالية تنطوى على مخالفات أخرى إدارية ، الأمر الذى أدى إلى تباين وجهات النظر فى التفريق بين نوعى هذه المخالفات ، وفى تحديد السلطة التأديبية المختصة بنظرها والفصل فيها . وإزاء ذلك لم يكن هناك بد من نبذ فكرة الفصل المطلق بين قواعد التأديب فى المخالفات المالية وقواعد التأديب فى المخالفات الادارية ، وذلك مع الاحتفاظ بالمبادىء الأساسية التى استحدثها المرسوم بقانون المشار إليه فى

(١) راجع الفقرة ٦٥٨ ص ٥٨٧ فيما سبق .

تمكين ديوان المحاسبات من ممارسة سلطته فى الاشراف على المخالفات المالية ، وفى التصرف فى الدعاوى التأديبية الخاصة بها .

لهذا روئى توحيد السلطة التأديبية وإعادة توزيع الاختصاص على مجالس تأديب الموظفين تبعا لدرجات وظائفهم ، على أن يراعى فى التشكيل تمثيل ديوان المحاسبات إذا اشتملت التهمة على مخالفة مالية ، وتمثيل ديوان الموظفين إذا اشتملت على مخالفة إدارية بحت ، وعلى هذا ألغى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المذكور وأدمجت قواعد التأديب عن المخالفات المالية فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ . ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية فعدل من النظام السابق وأنشأ محاكم تأديبية حلت محل مجالس التأديب السابقة . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون فيما بعد بالقرارات بقوانين ٥٩ لسنة ١٩٥٩ ورقم ١٨٣ و ٢٦١ لسنة ١٩٦٠ و٩٧ لسنة ١٩٦١ و٨٢ لسنة ١٩٦٢ (١) ولما صدر قانون ديوان المحاسبات الجديد (بالقرار بقانون ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه) ضمنه المشرع بعض أحكام خاصة بالمخالفات المالية على ما سنوضحه فيمايلى .

ولا يسرى هذا النظام على الوزراء ونوابهم ، إذ أن لهم أحكاما خاصة

---

(١) نذكر اتماما للفائدة أن أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التاديبية امتد تطبيقها بمقتضى القرارا بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على موظفى المؤسسات والهيئات العامة ، وعلى موظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها ، أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح ، وعلى موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ، وقد صدر القرار الجمهورى رقم ١٤٠٦ لسنة ١٩٥٩ باخضاع الشركات القائمة على التزامات المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، والقرار رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ باخضاع بعض الجمعيات والاتحادات التعاونية لأحكامه أيضا .

بمسئوليتهم وكيفية محاكمتهم بينها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ (١) .

٧ ـ المخالفات المالية

أ ـ أنواع المخالفات المالية

٦٧٦ ـ حدد المشرع على سبيل الحصر المخالفات المالية التى يحاكم من أجلها الموظفون فى المادة ٨٢ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة (مضافة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) وفى المادة ٢١ من قانون الديوان (٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) .

أولا ـ مخالفات للقواعد والأحكام المالية العامة :

(١) ـ مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى الدستور .

(٢) ـ مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية .

(٣) ـ مخالفة قانون ولائحة المناقصات والمزايدات ، ولائحة المخازن والمشتريات ، وعلى وجه العموم القواعد والأحكام المالية .

ثانيا ـ مخالفات لأحكام الميزانية :

(٤) ـ مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحقة بها أو الخارجة عنها ،

(١) كان ينظم محاكمة الوزراء قبل هذا القانون : المرسوم بقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٢ بأحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات ، والمرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ ببيان الاجراءات التى تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص ، ثم القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ باصدار قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء .

والميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات . والتى يكون الموظف العمومى مندوبا لمراقبتها والاشراف عليها .

ثالثا - تصرفات مالية غير سليمة :

(٥) — كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، أو الأشخاص العامة الأخرى ، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك .

رابعا - عدم التعاون مع ديوان المحاسبات (١):

(٦) عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة ، أو التأخير فى الرد عليها لغير عذر مقبول ، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

(٧) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الديوان خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الادارية فى شأن المخالفة التى يبلغها بها الديوان .

(٨) عدم موافاة الديوان ، لغير عذر مقبول ، بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون .

ب — العقوبات التأديبية وتوقيعها

العقوبات التأديبية :

٦٧٧ — حددت المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (معدلة

(١) المادة ٢١ من قانون الديوان .

بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، الجزاءات التى التى يجوز توقيعها على المخالفات المذكورة ، وقد لوحظ فيها التدرج فى الشدة ، وهى تختلف باختلاف درجة الوظيفة كالآتى : —

(أولا) — بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : للمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية : (١) اللوم ، (٢) الاحالة إلى المعاش ، (٣) العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

(ثانيا) — بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : (١) الانذار (٢) الخصم من المرتب لمدة لاتجاوز شهرين ، (٣) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر . (٤) الحرمان من العلاوة ، (٥) الوقف عن العمل ، بدون مرتب مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر ، (٦) خفض المرتب ، (٧) خفض الدرجة ، (٨) خفض المرتب والدرجة (٩) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة (١)

---

(١) فيما يتعلق بالجزاءات التى يجوز توقيعها على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة ، يفرق القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بين موظفى المؤسسات والهيئات العامة من جهة ، وموظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة من جهة أخرى :

(ا) موظفو المؤسسات والهيئات العامة : يفرق القانون بالنسبة إليهم بين من يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا ، وهؤلاء تسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فى فوقها . أما من لا يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا فتسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها .

(ب) موظفو الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة وتسرى عليهم الجزاءات الآتية :

١) الانذار ٢) الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز شهرين ٣) خفض المرتب ٤) تنزيل الوظيفة ٥) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المحكمة التأديبية وقف الموظف حتما رغم طعنه بالاستئناف .

ولا يعفى الموظف من العقوبة استنادا إلى أمر رئيسه ؛ إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صادر اه من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر .

توقيع العقوبات التأديبية :

٦٧٨ — للوزير ولوكيل الوزارة أو للوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة ، كل فى دائرة اختصاصه ، توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ٤٥ يوما فى السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ، ويكون قراره فى ذلك مسببا ، ويجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاها على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذى يحوى الجزاء .

وللوزير فوق ذلك سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة بتوقيع هذه العقوبات . وله أيضا تعديل العقوبة الموقعة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ اصدار القرار ، وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف خلال هذا الميعاد إلى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا من المحاكم التأديبية (م ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

جـ - المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية

(١) أنواعهـــا

٦٧٩ - تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية وا لادارة محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتى :

(ا) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : (١)

تشكل المحكمة من : مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، رئيسا ومن نائب من مجلس الدولة ، وموظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية وهى التى تهمنا هنا) أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الادارية) : عضوين .

(ب) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : (٢)

تشكل المحكمة من وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين ،رئيسا ، ومن مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، وموظف من الدرجـــة الأولى على الأقل من ديوان المحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية)، أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الادارية) ، عضوين : (٣) .

ونصت م ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المذكور على أن يصدر

---

(١) وكذلك بالنسبة إلى موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين لا يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا .

(٢) وكذلك بالنسبة إلى موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين يتجاوز مرتبهم ثمانين جنيها شهريا ، فى جميع أنحاء الاقليم الجنوبى بما فى ذلك مدينة الاسكندرية .

(٣) أما المحكمة التدأيبية التى تختص بمحاكمة موظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة فتشكل من : مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة : رئيسا ونائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبات لا تقل درجته عن الدرجة الثانية ؛ عضوين .

قرار من رئيس مجلس الدولة ، بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الادارية بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها .

وقد صدر القرار المذكور(١) بتعيين محكمة تأديبية واحدة لمحاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ومقرها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة بالجيزة ، وست محاكم تأديبية ، زيدت فيما بعد إلى سبع ، لمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها منها ست وزعت عليها الوزارات المختلفة والمؤسسات والهيئات العامة ، ومقارها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة أيضا ، وواحدة بالاسكندرية(٢)

ويختار كل من رئيس ديوان المحاسبات ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين عضوا أصليا وآخر احتياطيا لكل محكمة ، فاذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى ، ويجوز دائما إعادة ندب الأعضاء (م ١٩ /٢ من القانون) .

وجلسات المحاكم التاديبية سرية ، ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك الوئيس المحكمة (م ٤٠ من اللائحة الداخلية) .

---

(١) الوقائع المصرية — العدد ٧٧ بتاريخ ٢ أكتوبر سنة ١٩٥٨ .

(٢) فيما عدا الموظفين الذين تتجاوز مرتباتهم ٨٠ جنيها شهريا تختص المحكمة التأديبية بمدينة الاسكندرية بنظر القضايا التأديبية الخاصة بموظفى المؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات المنصوص عليها فى م ١ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، متى كانت تلك الجهات تقع فى دائرة اختصاص المحكمة المذكورة . وتختص المحكمة التأديبية لرئاسة الجمهورية ووزارات الداخلية والخارجية والعدل، بنظر القضايا التاديبية الأخرى الخاصة بهؤلاء الموظفين — ويكون تشكيل هاتين المحكمتين عند نظر قضايا موظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة المنصوص عليها فى المادة الأولى المشار إليها من : مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة ، رئيسا ، وعضوية نائب من هذا المجلس وموظف من ديوان المحاسبات لا تقل درجته عن الدرجة الثانية ، (قرار بتاريخ ١٣ يونية سنة ١٩٦٠ وقرار رقم ٢١٥ لسنة ١٩٦٠ و ٧٣ لسنة ١٩٦١ من مجلس الدولة .) .

وتفصل المحاكم الأديبية فى القضايا التى تحال إليها على وجه السرعة ، وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه ، إذا رأت المحكمة محلا لذلك (م ٢١ من القانون) .

(٢) الاختصاص والتحقيق والمحاكمة

تحديد الاختصاص :

٦٨٠ — يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى ، وإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هى المختصة بمحاكمتهم جميعا .

وتكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض ومجازاتهم ، على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ، وإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين ، فاذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة .

التحقيق :

٦٨١ — تجرى النيابة الادارية (قسم الرقابة) — دون أن يخل ذلك بحق الجهة الادارية فى الرقابة وفحص الشكاوى — الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات الادارية والمالية (وهى التى تهمنا هنا) ، كما تقوم بفحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفة القانون ، أو الاهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، وتفحص كذلك ما تثبت جديته من شكاوى الأفراد والهيئات ، وإذا أسفرت الرقابة أو الفحص

عن أمور تستوجب التحقيق ، أحالت الأوراق إلى قسم التحقيق بها باذن من مدير عام النيابة أو من الوكيل المختص بقسم الرقابة .

ولعضو النيابة عند اجراء التحقيق أن يطلع على ما يراه لازما من الأوراق بالوزارات والمصالح (١) ، وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين ، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره (٢) .

ويجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه فى غيبته .

ولمدير عام النيابة الادارية أو من يفوضه من الوكيلين فى حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الادارية ، إذا وجدت مبررات قوية تدعو إلى ذلك . ، ويجب أن يكون الاذن كتابيا وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين (٣) ، أما أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق فى أعمالهم ، فيجوز لعضو النيابة الادارية أن يقوم بتفتيشها فى جميع الأحوال .

---

(١) إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التى يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه .

(٢) إذا كان الشاهد مريضا ، أو لديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة فى محل وجوده . فاذا انتقل عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر جاز اعتبار الشاهد ممتنعا عن الشهادة .

(٣) يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور الشخص المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا ، فاذا لم يكن ميسورا ، وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الامكان ويثبت ذلك بالمحضر .

وإذا جد القائم بالتفتيش فى المنزل أثناء تفتيشه أوراقا مختومة أو مغلقة بأية =

ويجب تحرير محضر بحدوث التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إجرائه .

وإذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف فلمدير عام النيابة الادارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقفه ، ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص (١) ، ولا يجوز أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقت صرف مرتبه ، ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة .

التصرف فى التحقيق :

٦٨٢ — إذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوما ، أحالت أوراق التحقيق إلى الوزير ، أو من يندبه من وكلاء الوزارة ، أو الرئيس المختص ، الذى له أن يصدر قرارا بالحفظ أو يوقع الجزاء .

وإذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف إلى المحاكمة ، أعادت الأوراق إلى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التاديبية المختصة .

ويخطر رئيس ديوان المحاسبات بقرار الجهة الادارية إذا كانت المخالفة

=طريقة فلا يجوز فضها ، بل توضع فى حرز ، ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والاطلاع على الأوراق على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ، ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لا يكون لازما للتحقق ، ويحرر محضرا بكل ذلك .

(١) إذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف الموظف عن عمله ، وجب عليه إبلاغ مدير عام النيابة الادارية بمبررات امتناعه،وذلك خلال أسبوع من طلبه ، وللمدير العام للنيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار فى هذا الشأن .

مالية (١) ، وله خلال ١٥ يوما من تاريخ اخطاره أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية (٢) . وعلى النيابة الادارية فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوما التالية (٣) .

وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، جاز لمدير عام النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى . وفى هذه الحالة يفصل الموظف بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص .

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية ، أحالت النيابة الادارية الأوراق إلى النيابة العامة ، وتتولى هذه التصرف فى التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم هذا على وجه السرعة .

تحريك الدعوى التأديبية :

٦٨٣ — أما إذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز

---

(١) لا تعرض الجزاءات والعقوبات عن المخالفات المالية على ديوان المحاسبات قبل عرضها على الوزير المختص ، إذ أن ممارسة الوزير لسلطاته — فيما يختص بقرار الجزاء الذى يصدره وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة انما يقصد به أن يصبح القرار نهائيا ، هذا إلى أن عرض الموضوع على الوزير المختص قد يمنع من الالتجاء إلى المحاكمة التأديبية التى قد يقررها رئيس ديوان المحاسبات ، وذلك إذا ما شدد الوزير العقوبة إلى القدر الذى قد يراه رئيس ديوان المحاسبات كافيا ، الأمر الذى يبسط الاجراءات بدلا من من أن يطيلها .

(٢) وفى هذه الحالة يجب أن يكون طلبه مسببا ، وأن يخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار .

(٣) ليس لرئيس ديوان المحاسبات أن يطلب من رئيس المصلحة التابع لها الموظف مجازاته عن المخالفات المالية التافهة بالانذار أو الخصم لغاية خمسة عشر يوما ، وسلطته مقصورة على طلب إقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية إن كان لها وجه .

الخصم من المرتب لمدة تتجاوز ١٥ يوما ، وكذلك إذا طلب رئيس ديوان المحاسبات تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية فى الحالة السابق ذكرها الفقرة السابقة ، أحالت الأوراق إلى المحكمة المختصة مع إخطار الجهة التى يتبعها الموظف بالاحالة .

وتتولى النيابة الادارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين المعينين على وظائف دائمة (١) .

ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الادارية .

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الادارية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة المختصة ، ويتضمن قرار الاحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف .

المحاكمة :

٦٨٤ — يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق . ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

وللمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة ، وسماع الشهود من

---

(١) لاتسرى الأحكام السابقة (الخاصة بالتصرف فى التحقيق : المواد ١١—١٤ من القانون (١١٧ لسنة ١٩٥٨) على العمال ، ويكون التصرف فى التحقيق بالنسبة لهم من اختصاص الجهة التى يتبعونها ، وكانت المادة ١٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ التى جاءت بهذا النص تضيف إلى العمال : المستخدمين الخارجين عن الهيئة ، على أن لظام المستخدمين الخارجين عن الهيئة الغى بمقتضى المادة ٧ من القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ بسريان أحكام كادر العمال على المستخدمين الخارجين عن الهيئة وتحسين حالهم ، ونقلت الاعتمادات المخصصة لهم بالميزانيات إلى وظائف كادر العمال بها.

الموظفين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور . والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور . بالأحكام المقررة لذلك . وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة ، إذا رأت أن فى الأمر جريمة .

وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لاتجاوز شهرين ، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى ، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة فى جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وإحضاره .

وللموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، وله أن يوكل عنه محاميا مقيدا أمام محاكم الاستئناف . وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفويا ، كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وإذا لم يحضر بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابيا .

وتصدر الأحكام مسببة ، ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها ، وهى نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الادارية العليا . ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبات ومدير عام النيابة الادارية ، والموظف الصادر ضده الحكم .

وفى حالة الفصل من الوظيفة يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

ويجوز للمحكمة التأديبية أن تقضى بتحديد المبلغ الذى يلتزم الموظف المسئول بدفعه . وذلك مع عدم الاخلال بما نقرره النظم والقوانين المعمول بها حاليا فى شأن تحصيل المبالغ المذكورة بالطريق الادارى (م ٢٠ /٢ من قانون الديوان) .

سقوط الدعوى التأديبية :

٦٨٥ — لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طيلة وجودهم فى الخدمة ، وتسقط بمضى خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأى سبب كان ، وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد إبتداء من آخر إجراء ، وإذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة (القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة م ١٠٢ مكررا مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

الموظف الذى يترك الخدمة :

٦٨٦ — تجوز إقامة الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم عليه باحدى العقوبات الآتية : (١) الحرمان من المعاش مده لا تزيد على ثلاثة أشهر . (٢) الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم (٣) غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة ، وتستوفى هذه الغرامة بالخصم من معاشه أو مكافأته أو المال المدخر إن وجد شيء من ذلك ، أو بطريق الحجز الادارى على جميع أموال المحكوم عليه (القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ م ١٠٢ مكررا ثانيا ، مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

الفهرس

صفحة

القسم الأول

النفقات العامة

صفحة

صفحة

القسم الثانى

الايرادات العامة

صفحة

صفحة

صفحة

القسم الثالث

القروض العامة

صفحة

صفحة

صفحة

القسم الرابع

الميزانية

صفحة

صفحة

تصحيح أخطاء مطبعية

سقطت بعض الجمل أثناء الطبع ، ووقعت بعض أخطاء مطبعية ، يحسن أن تصحح قبل قراءة الكتاب . وفيما يلى أهمها :

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٣	٢	الدول	الدولة
١٣	٣	الدولى	الدول
١٣	٢ بالهامش	Finanzxwissenschaft	Finanzwissenschaft
١٥	٢	بواجيرت	بواجلبير
٢٤	٢	فزار	فزاد
٢٤	١١	٦٥٪	٦,٥٪
٤٣	١٥	المبدأ فى	المبدأ
٤٧	١٥	الانتاج	الانتاج إليها
٥٦	١٧	علبه	عليه
٦٥	تضاف العبارة الآتية فى أول الصفحة : ونظام المناقصة أقل نفقة ، ولذا فالأفضل الأخذ به إلا إذا كان هناك ما يستدعى الأخذ بنظام الممارسة . وتأخذ مصر بنظام المناقصة لشراء ما تحتاجه المصالح الحكومية من أدوات ، ولتنفيذ المشروعات ، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٦ لسنة		
٦٩	٣	تقسم الخدمات	تقسم النفقات
٧٢	٤	domages	dommages
٧٤	١ بالهامش	وكما	كما
٨١	١٦	(ز)	(هـ)
٨٩	تضاف العبارة الآتية بعد السطر العشرين بعد كلمة « فتزداد » القوة الشرائية فى أيدى الأفراد ، نتيجة الانتاج الحربى وترتفع الأثمان ويأخذ		
٩٢	١١	لمصر	لمصرفيها
٩٢	٤ بالهامش	١٩٥٩—١٩٦٠	١٩٦١—١٩٦٢
٩٤	١٩	تشطب عبارة « فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة »	
٩٤	٢٠	لاازديادها	لا إلى ازديادها
٩٤	٢١	الحلول	حلول
٩٥	٣	Jéze	Jèze
٩٦	٥	كنسبة	نسبة
٩٧	٣	بالجمهور	الجمهور
٩٩	٢	نصر	النصر

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٠٥	١١	تحديد	تجديد
١٠٥	١٣	زيادات	زيادة
١٠٥	١٦	نقل	تقل
١٠٧	٨	يفروضونها	يفرضونها
١٠٧	١٦	ساعدوها	ساعدها
١٠٨	٣	المشروعات	والمشروعات
١٠٨	١٣	القواعد	بعض القواعد
١٠٩	١	ذلك أنه	ولكنه
١٠٩	١ بالهامش	ص ٤٠	ص ٤٤
١١٠	١٠	تكتفل	تتكفل
١١٣	٥	تبلث	تلبث
١٢٣	١	النفع أكبر	النفع العام أكبر
١٢٤	١	تقول	نقول
١٢٥	٦	الرسم	الرسم الذى يدفع
١٢٥	١ بالهامش	وقبل صدور	وقبل ذلك صدر
١٢٧	١ بالهامش	ما	وما
١٢٨	٢ بالهامش	لا يقل	ألا يقل
١٢٩	١	يجعل	يحل
١٢٩	٣	(٢)	(٣)

١٣٠ تضاف العبارة الآتية بعد السطر الثانى :

وبجانب ذلك حظر القانون (م ١٦) شهر أى تصرف ناقل للملكية عقار إلا بعد التحقق من أن هذا العقار لا يقع فى مناطق التحسين ، أو بعد أن يقدم صاحب الشأن شهادة من المجلس المحلى المختص بموافقته على إجراء الشهر .

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٣٣	٥	السرعة	سرعة
١٣٥	٢ بالهامش	الدمين	الدومين
١٣٥	٢ بالهامش	fiscala	fiscal
١٣٦	١٨	تمت	تمت وظائف
١٣٦	٥ بالهامش	إدارية	إداريا
١٣٨	الأخير	فالأصل	فالأفضل
١٤٠	١٨	منجم	المنجم
١٤١	٥	نترك	تترك

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٤١	٧	سنين	ستين
١٤٢	٧	المصرية	المصرية فيما سبق
١٤٤	٤	ومصر	وفى مصر
١٤٥	٩	لرعاية	لرعايا
١٤٥	٦ بالهامش	نفل	نقل
١٤٦	١٣	تدير	تديرها
١٤٩	٣ بالهامش	Ricea	Ricca
١٥٣	١٥	عمليا	عملياته
١٥٥	٥	تحصبل	تحصيل
١٥٥	٦	طلب الخدمة على	على طالب الخدمة
١٥٨	٤	لا يزيد	لا تزيد
١٥٨	١٠	أجر كل	أجر نقل كل
١٥٨	٢٠	الميلاد	ميلاد
١٥٩	١٧	فرضا ، إذا	فرضها إذ
١٦١	٨ بالهامش	Sruer	Steuer
١٦١	١٣ بالهامش	Taxation	of Taxation
١٧٠	٢	يمنح	بمنح
١٧٢	٢	كالقروض	كالقرض
١٧٤	١٧	وجهة	جهة
١٧٥	١١	يقدر	بقدر
١٧٥	١٤	إذا	إذ
١٧٦	٦	الدولة	الزام الدولة
١٧٧	٣	ثلاث	ثلاثة
١٧٨	١١	يجمعه	بجمعه
١٨٠	١ بالهامش	١٩٤٦	١٦٤٦
١٨٦	٢	حد	أحد
١٨٦	٣	من	بين
١٨٦	١١	وسائل	من وسائل
١٨٧	٥	ممثلوا	ممثلو
١٩٠	٦ بالهامش	واحا	واحد
١٩٥	١٥	ويصبعون	ويضعون

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٩٦	١٨	وتدرج	وتدريج
١٩٧	٣	أن تأتى	تأتى
١٩٨	١٦	تزاد	تزداد
١٩٩	١٩	تسلدعيه	تستدعيه
٢٠١	١	يفضل	بفضل
٢٠١	٤	النامية	المتقدمة اقتصاديا
٢٠٤	١٠	تتناول	تتناولها
٢٠٥	٣ بالهامش	١٩٣٨	١٩٢٨
٢٠٦	١٠	الانفاق	الاتفاق
٢٠٦	١٧	الانفاق	الاتفاق
٢١٣	١	ما دفع	دفع ما
٢١٥	٦	مصدرا	مصدر
٢١٦	١٠	أعن	عن
٢١٦	١٤	كالانفاق	كالاتفاق
٢١٨	٣	المنتول	المنقولة
٢١٩	٦ بالهامش	Tasation	Taxation
٢٢١	١٣	لاستثمار	لاستثمارها
٢٢٧	١٦	إذ	إذا
٢٣١	١	تدريجيا	تدريجا
٢٤١	٧	تتضمن	تضمن
٢٥٠	١١	يقيدهم	يفيدهم
٢٥٢	٧	١٩٥٤	١٩٥٣
٢٥٢	١٣	كثير	كثيرا
٢٥٥	١	قبل	قبل
٢٥٦	١٣	كافى	فى
٢٦٢	الأخير	فاى لفقة	فان نفقة
٢٧٢	٥	ذا	إذا
٢٧٩	٥	السماح	للسماح
٢٨١	٥	التظلل	التظلم
٢٨١	٦	فيقل	فيقلل
٢٨٢	٢ بالهامش	extérieures	cxtérieurs
٣٠٣	١٣	زيادة	زيادة
٣٠٤	١٦	لاجدها	لاحدها
٣١١	١٠	Ptofits	Profits
٣١١	٢٠	Sutax	Surtax

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٣٢٠	٥	١٠١/٣٪	١٠١/٢٪
٣٢٤	١٢	يجعل	بجعل
٣٢٥	١٥	ثلث ٪	نصف ٪
٣٢٥	٨ بالهامش	يتحق	يتحقق
٣٢٦	٢	١/٣٪	١/٢٪
٣٢٦	٦	الاستهلاك	لاستهلاك
٣٣٥	٢ بالهامش	bénèfices	bénéfices
٣٤٠	١ بالهامش	٢٣١	٢٢١
٣٥١	٧ بالهامش	Jèse	Jèze
٣٥٢	٥	انه	إذ أنه
٣٥٢	٦	لان	ان
٣٥٥	١٧	إذ	إذا
٣٥٨	٥	عادية	غير عادية
٣٥٩	١١	نبهم	جانبهم
٣٦٠	١٨	غير منج	غير منتج
٣٦٤	١٥	ومن	من
٣٦٤	١٥ بالهامش	٧٥٪	٧٥٪ للمساهمين
٣٦٥	١٥	الاخيارية	الاختيارية
٣٧٢	٣ بالهامش	extétieure	extérieure
٣٧٣	١٦	والتعمير الدولية	والتعمير
٣٧٤	١١ بالهامش	٢٤	٢٤ يوليه
٣٧٤	١٢ بالهامش	وكالة له	وكالة
٣٩٠	١٠	مصحلة	مصلحة
٣٩٢	٣	دين متوسط	دين مثبت متوسط
٣٩٨	١ والهامش	نرق	فرق
٤٠٠	١ با لهامش	Amortissemet	Amortissement
٤٠٣	٥	للازمة اللاستهلاك	اللازمة للاستهلاك
٤١٢	١٨	تعرف	تعزف
٤٢٣	٢	إنشاء المشروعات	المشروعات
٤٣٤	٢	١ و ١/٤٪	١ و ٣/٤٪
٤٤٥	١٧	وقد طرح القرضان	وكان القرضان قد طرحا
٤٤٨	١٢	القرض	قرض
٤٥٦	٦ بالهامش	عليه	وعليه

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٤٦٧	١٠ بالهامش	Fianances	Finances
٤٧٠	٤	بين الميزانية من جهة	بين الميزان من جهة
٤٧٢	٥ بالهامش	Jèse	Jèze
٤٧٦	الأخير	الرى	الرأى
٤٩٠	٣	bubget	budget
٤٩٤	٦	حيث	ثم
٤٩٨	١ بالهامش	extraordinairas	extraordinaires
٤٩٩	تضاف فى آخر السطر الثانى عشر هذه العبارة : العادية ، أما الميزانية		
٥٠٠	٨	الميزانية كل	ميزانية كل
٥٠٧	٣ بالهامش	بتحويل	بتخويل
٥١٢	٢ بالهامش	الصحى للصحة	للصحة
٥١٢	١٨ بالهامش	التعاون	للتعاون
٥١٢	٢١ بالهامش	البريد	للبريد
٥٢٢	٩	« الاعداد »	« الاعتماد »
٥٣١	١٩	يخفضها	بخفضها
٥٣٨	١	مضاعفة	مضاعف
٥٣٩	٥	العقابات	العقبات
٥٤٠	١٠	ربع	ريع
٥٤٢	٨	وتوجهها	وتوجيهها
٥٦٤	١٦ بالهامش	أو ٨٧٠٪	او ٨٠٪
٥٦٤	٢٠ »	فى عشر	عشر
٥٦٤	٢٢ »	حدود	فى حدود
٥٦٤	٢٥ »	درجة	درجه
٥٧٥	٦	فوائ ، ن	فوائض
٥٨٨	١١	مشروعات	مصروفات
٥٨٨	الأخير	عاد	عادى
٥٩٦	١٠	الحياة	الجباه
٦٠٣	٢	فحص	فحص تقارير

تم طبعه يوم الخميس الموافق ٢٣ من رجب سنة ١٣٨٢
و ٢٠ من ديسمبر سنة ١٩٦٢



ملتزم الطبع والنشر دار المعارف بمصر ١١١٩ كورنيش النيل
فرع الإسكندرية — ٢ ميدان التحرير (المنشية)